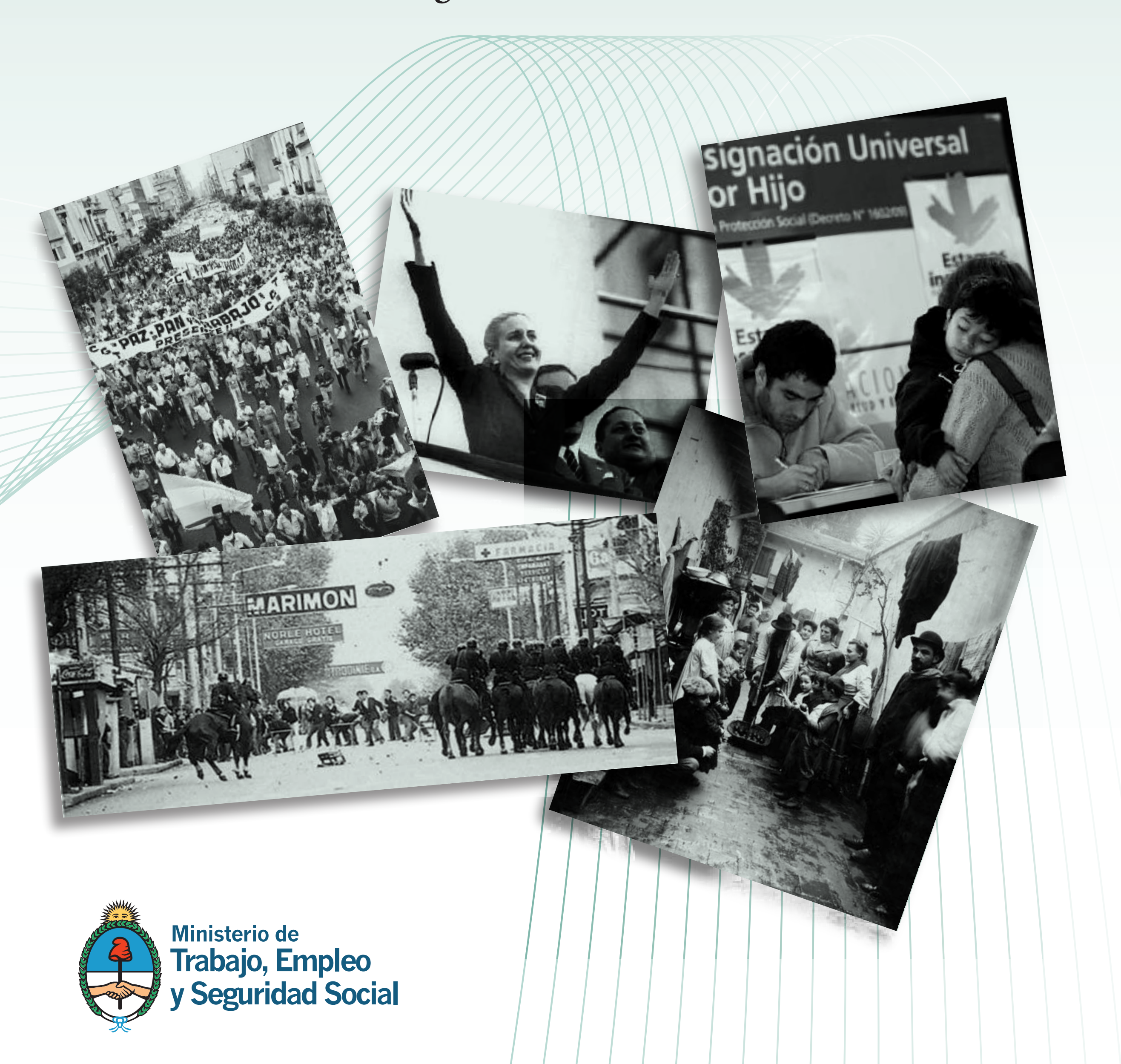
Laura Golbert

De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales

Prólogo de Emilia E. Roca



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Primera Edición, Diciembre 2010

Laura Susana Golbert y Emilia Eugenia Roca
De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales
1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010
ISBN 978-987-25026-2-1 (print) **ISBN** 978-987-25026-2-1 (web pdf)

Este libro fue desarrollado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social. Los estudios se realizaron en el marco del Proyecto con financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Componente 2 "Eficacia Institucional de la Secretaría de la Seguridad Social" - Subcomponente 2 "Fortalecimiento de la Capacidad Técnica de la Secretaría de Seguridad Social", Préstamo BIRF 7318-AR.

Edita: Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Coordinadora de la edición: María Elina Heinken
Asistente de coordinación: Laura María Guarinoni
Estilo Editorial: Area de Estilo Editorial. Dirección de Prensa y Comunicaciones
Producción gráfica: Area de Diseño Gráfico. Dirección de Prensa y Comunicaciones

Impreso en la Argentina



Autoridades

Presidenta de la Nación Argentina
Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Carlos A. Tomada

Secretaria de Seguridad Social
Ofelia Mabel Cedola

Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social
Emilia E. Roca

Indice

Presentación 5

Prólogo 9

Introducción 13

Capítulo I: ***Los comienzos del sistema de protección social (1823/1900)***

La Sociedad de Beneficencia **23**
El Patronato de la Infancia **26**

Capítulo II: ***Las nuevas cuestiones sociales y las respuestas del sistema de protección social (1900/1930)***

El desarrollo de la economía **33**
La cuestión social **34**
Cambios en el escenario socio-político **37**
La propuesta del Código Laboral **41**
La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las primeras leyes laborales **43**
En torno a las mujeres trabajadoras **47**
La política de vivienda **48**
La política previsional **52**
La salud pública **53**

Capítulo III: ***Nuevos escenarios, nuevos actores (1930/1943)***

Los cambios en el escenario político **61**
Cambios en el movimiento obrero **63**
Un mundo heterogéneo y particularista **69**
Las sociedades de beneficencia **71**

Capítulo IV: ***El Estado Social (1943/1955)***

Del Departamento de Trabajo
a la Secretaria de Trabajo y Previsión social **75**
Las relaciones con el movimiento obrero **77**
El peronismo y los derechos políticos y sociales **80**
La política salarial **81**
La política previsional **82**
La política de vivienda **85**
La política de salud **87**
Turismo social **91**
La Fundación Eva Perón **92**

Capítulo V: ***Conflictividad política y ampliación de los derechos sociales para los trabajadores (1955-1976)***

El derrocamiento de Juan Domingo Perón **99**
El gobierno de Arturo Frondizi **100**
El gobierno del Doctor Arturo Illia **108**
El gobierno de la llamada Revolución Argentina **116**
El tercer gobierno peronista **124**

Capítulo VI: ***La política social en retroceso (1976/2001)***

Las consecuencias sociales de la apertura de la economía **129**
La vuelta a la democracia **132**
La aplicación de políticas neoliberales **137**

Capítulo VII: ***La ampliación del sistema de protección social (2002/2010)***

La arena política **147**
Nuevas estrategias sociales **148**
Cambios en el Sistema de Protección Social **152**
La Asignación Universal por Hijo **153**

Bibliografía **157**

Fotografías **169**

Presentación

En el marco de la conmemoración del Bicentenario de nuestra Patria, la presentación del libro De la sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales, referido a la evolución histórica de las políticas públicas e intervenciones en el ámbito de lo social, nos exige un ejercicio de recopilación histórica y de memoria con una perspectiva político ideológica amplia y renovadora de nuestro pasado.

En este sentido, la responsabilidad y el esfuerzo asumidos por la autora, la Lic. Laura Golbert, con amplia experiencia en estudios relacionados a políticas sociales y de reconocida trayectoria en el ámbito académico, son garantía de esta mirada.

El libro recupera el recorrido histórico que llevó a la Argentina a estar entre los países más avanzados de América Latina en términos del acceso a bienes y servicios básicos de carácter público como la educación, la salud, y a una amplia protección social.

Estas cuestiones son las que comenzamos a recobrar en la actualidad, las que debemos profundizar en el futuro, y que se convierten también en un desafío del presente. En ese sentido confiamos que el modelo actualmente vigente, impulsado desde el 2003 por el Presidente Néstor Kirchner y por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, abrió y abre un camino para enfrentar estos nuevos desafíos, sin perder nunca de vista que la principal riqueza de una Nación son los hombres y las mujeres que la conforman.

Hitos históricos como el Bicentenario del nacimiento de nuestra Patria son momentos de reencuentro que nos hace responsables del devenir como Nación. Desde sus orígenes los padres fundadores junto a miles de hombres y mujeres, cada uno desde las diferentes posiciones y lugares en que les toco estar, lograron constituir con su lucha y su trabajo la Nación hasta llegar a nuestros días.

Cuando miramos el Bicentenario desde el lugar del pueblo, la historia nos enseña que no tendremos Nación si no nos hacemos responsables de las condiciones de un desarrollo económico y social inclusivo con mayores niveles de igualdad y de libertad para todos.

El Primer Centenario nos encontró desunidos, separados por una desigualdad social aberrante, con una economía en expansión pero dominada por intereses egoístas, y con una élite conservadora más temerosa del conflicto social que preocupada por los desafíos del desarrollo nacional. Para gran parte del pueblo y, sobre todo para la clase trabajadora que surgía con fuerza en la historia nacional, no éramos aún una Nación. Una economía boyante y una crisis política de magnitud autorizaban, por entonces, a Joaquín V. González a sostener que la Argentina tenía todas las posibilidades de ser una gran potencia pero no podía evitar la extensión de la "discordia nacional".

El modelo de país establecido en los primeros cien años de nuestra independencia dejaba en los márgenes, excluía de los beneficios del crecimiento económico, a vastos sectores de la población, principalmente a los trabajadores. Este no tenía entre sus políticas prioritarias a la inclusión social y política de dichos sectores, sino todo lo contrario. En efecto, para darse un orden estable, en vez de abrir el espacio a los sectores populares mediante un diálogo amplio y abierto, se optó por reprimir al movimiento obrero que nacía y se organizaba de la mano

de inmigrantes venidos de experiencias y luchas de carácter revolucionarias contra las injusticias del capital en los países de Europa.

El siglo XX se abrió tras las luchas de los sectores populares socialmente excluidos y el empeño de otros sectores de la sociedad por alcanzar un equilibrio entre el establecimiento de un orden democrático, el crecimiento industrial incipiente y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Comienza a desarrollarse un proceso de inclusión política, económica y social de la enorme población excluida hasta entonces. El fortalecimiento de los sindicatos de masas, el surgimiento y consolidación de la Confederación General del Trabajo (CGT), la representación corporativa del empresariado con centro en el mercado interno, un movimiento intelectual moderno y popular y un sistema político basado en partidos políticos de raigambre popular como el radicalismo y el peronismo, que en muchos momentos de nuestra historia fueron quebrados más de una vez por la violencia de dictaduras militares, crearon las condiciones para un proyecto de Nación que se mantendría en el tiempo.

Durante los dos primeros gobiernos del General Perón, la Argentina hizo realidad el acceso de millones de trabajadores a la vida política y social del país. Conocimos entonces, y no olvidamos lo que era una "sociedad del trabajo" como motor constructor de ciudadanía. El trabajo cimentó una identidad política nacional, una Nación capaz de organizarse y crecer en los valores del respeto, la dignidad y la justicia. Esa herencia de "sociedad del trabajo" ni siquiera fue borrada por dictaduras militares que aplastaron los derechos humanos, con particular crueldad en los trabajadores, ni por el imperio de la globalización neoliberal que se extendió en el mundo desde los años ochenta e impuso un pensamiento único, ante el cual parecía no haber alternativas viables.

El retorno a la democracia con el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín inauguró una nueva época en la historia del país. Este Bicentenario nos encuentra, afortunadamente, con una democracia recuperada y fortalecida, una economía que, pese al contexto de crisis global, se sostiene y se mantiene en crecimiento con el trabajo ocupando un lugar central y la voluntad mayoritaria de construir un país justo y democrático. Pero aún persisten desigualdades y discriminaciones que como Nación ya no podemos descuidar.

En esta historia de marchas y contramarchas en la construcción de una "ciudadanía social" más plena a través de la inclusión de vastos sectores populares, de los trabajadores a

los beneficios del crecimiento económico y social; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a partir de la jerarquización del Departamento de Trabajo a Secretaría de Trabajo y Previsión en el año 1943 establecida por el General Perón, se ha constituido en ámbito de defensa de los derechos laborales y sociales de la Argentina.

Podemos afirmar con orgullo que nuestro Gobierno ha mantenido una política sistemática y sostenible apuntando a construir un piso de protección social y fortaleciendo un sistema que avanza hacia niveles de universalidad en la cobertura. La Asignación Universal por Hijo, la ampliación de los beneficios previsionales y el sostenido incremento de las prestaciones, todo ello en el marco de la re-estatización del sistema de seguridad social, reafirman nuestra vocación de hacer del desarrollo con empleo registrado e inclusión social el eje de nuestra gestión.

Coherentes con nuestro origen hemos retomado el camino emprendido a mediados del siglo XX quebrando la lógica permanente de la exclusión y el ajuste sobre la Seguridad Social que se enseñoreó en nuestro país durante demasiado tiempo.

Hoy que estamos retomando el sendero de la justicia social para devolver la dignidad de nuestro pueblo y profundizar la autonomía nacional, confiamos que este libro que señala aciertos y errores del pasado sirva para ayudarnos a pensar acerca de las soluciones para los problemas que aún están pendientes.

Carlos A. Tomada

Prólogo

La conmemoración del Bicentenario de la Patria es un momento propicio para la reflexión y análisis de nuestra historia. El paso del tiempo y los profundos cambios operados en la vida política, económica y social de la Argentina, absorbieron de tal modo el quehacer crítico que impidió una elaboración profunda de nuestra historia en sus diversas manifestaciones.

Las circunstancias que hoy atraviesa el país son particularmente propicias para este festejo. Afianzada la democracia y superada la crisis que conmovió a toda la sociedad a comienzos del milenio, hoy es posible abrir un debate para analizar lo que nos sucedió en el pasado y pensar en el país que queremos en el futuro. En este debate participan distintos actores, diversos personajes que no necesariamente comparten una misma interpretación de los hechos. Esta multiplicidad de voces permite ampliar nuestros conocimientos de lo sucedido en el pasado y enriquecer nuestra mirada sobre el porvenir.

El objetivo de este estudio - un aporte al Bicentenario del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - es recuperar los hechos más significativos que caracterizan los diferentes períodos de esta historia. Otro objetivo, era iluminar aspectos poco conocidos de las posturas, ideas y concepciones relacionadas con la “cuestión social” en la Argentina, en especial en el último siglo. En este sentido, el título del libro trasluce una mirada original sin esquemas cerrados y totalizadores.

Prólogo

Este libro, producto de una investigación amplia del recorrido histórico de las políticas sociales de nuestro país, nos ilustra acerca de como se fueron extendiendo los derechos sociales desde el año 1823 en que Bernardino Rivadavia decidió crear la Sociedad de Beneficencia. Dividido en siete capítulos, cada uno de ellos narra un momento de una trayectoria de casi doscientos años, en la que los argentinos fueron incrementando sus derechos civiles, derechos políticos y sociales.

En esta historia el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desempeñó un rol central. El Departamento de Trabajo, su antecesor institucional, fue creado en las vísperas del Centenario de la Patria y desde ese momento cumplió un rol fundamental en la creación del sistema de protección social, arbitrando conflictos, mediando entre las partes, controlando las condiciones de trabajo en el proceso productivo y en la negociación de los convenios colectivos.

El texto no sólo da cuenta de lo sucedido con el Ministerio de Trabajo sino que también considera el papel jugado por otros actores en estos largos años. Los trabajadores, quienes desde las últimas décadas del siglo XIX se encontraban luchando por mejorar sus condiciones laborales, tuvieron una incidencia notoria en la creación del sistema de protección social.

Los avatares de esta trayectoria están signados por la historia política y económica del país. Los golpes militares, que durante años impidieron la continuidad de los gobiernos elegidos por el voto popular, significaron la anulación no sólo de los derechos sociales sino también de los civiles y políticos. La acción de distintos actores, fundamentalmente del movimiento obrero organizado pero también de los partidos políticos, logró revertir el proceso. De esta manera, como se plantea en la Introducción de este libro, se fue construyendo una historia de marchas y contramarchas. Si en los años del primer peronismo se podía pensar que la Argentina había alcanzado construir un

Estado de Bienestar y que se esperaba - como sucedió en los países europeos - que tuviera larga vida, el derrocamiento de Perón en 1955 parecía haber clausurado esta esperanza. Y, en efecto, desde ese momento y hasta la vuelta a la democracia en 1983, la inestabilidad del sistema político argentino hacía dudar sobre la factibilidad de mantener los beneficios alcanzados. La firme resistencia de los sindicatos en defensa de los logros alcanzados, tanto durante los gobiernos civiles cuanto militares, permitió la recuperación e incluso la expansión de los derechos sociales.

La década de los noventa y la sucesiva devastadora crisis de finales del milenio también fueron nefastas para el bienestar de los ciudadanos. La perdida de los derechos ya no fue consecuencia de un golpe militar sino de una política económica que flexibilizó las relaciones laborales y expulsó a miles de trabajadores del sistema de seguridad social. Como sucedió en décadas anteriores, hubo una nueva vuelta de tuerca. La política implementada a partir del 2003 no sólo permitió encauzar y dinamizar la economía sino que también se dispuso a incrementar y formalizar el empleo, con los beneficios consecuentes de salarios más dignos y la ampliación de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores.

Este relato histórico sobre la creación y expansión del sistema de protección social de la Argentina puede resultar de sumo interés, no sólo para los especialistas en la temática, sino también para quienes diseñan y gestionan las políticas públicas. Es a la vez un modo en que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se suma a los festejos del Bicentenario de la Patria.

Emilia E. Roca

Introducción

El libro que aquí se presenta -un homenaje del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a la conmemoración del Bicentenario- destaca los momentos más significativos en los que a lo largo de estos doscientos años se fue conformando el sistema de protección social en la Argentina.[1*]

A diferencia de lo ocurrido en otros países, el interés por el estudio de las políticas sociales, surgió no hace mucho tiempo. La alta conflictividad que caracterizó una buena parte del siglo XX colocó otros temas en el debate político y académico. Es a partir de la recuperación de la democracia cuando un número importante de cientistas sociales comenzaron a abocarse al estudio de este campo generando información y conocimientos relevantes tanto para aquellos que tienen la responsabilidad directa del diseño y gestión de las políticas públicas como para los que se dedican a la actividad académica. En este punto interesa resaltar los avances de la investigación histórica que contribuyen no sólo a la comprensión de lo sucedido en el pasado sino que enriquecen la comprensión de las políticas públicas del presente.

---

1. Nicolás I. Schujman participó en la elaboración de este trabajo. La autora agradece la colaboración de Juan Manuel Cerda por sus aportes en los temas de vivienda y salud.
*. Una versión reducida de este texto puede verse en: Golbert, L. y Roca, E.: "De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales", en *Doscientos años de Trabajo, Revista de Trabajo No.9*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

Hoy contamos con información suficiente para armar una historia del sistema de protección social. Sistema de protección social que lo definimos como el conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores frente a determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez) así como las focalizadas en la atención a la pobreza. En este relato se hace hincapié en la orientación de las políticas, en señalar continuidades y rupturas, en el logro de los derechos políticos y sociales así como en el comportamiento de los dos principales protagonistas de esta historia, el sindicato y el Estado.

Los cortes temporales propuestos no coinciden necesariamente con acontecimientos políticos ni con determinadas coyunturas económicas. Responden a momentos de ruptura en el campo de las políticas sociales, a los cambios habidos en la orientación y/o en la gestión de las políticas sociales que modificaron la estructura de la previsión social preexistente destacando los avances alcanzados y/o los retrocesos en materia de derechos sociales. Retrocesos y avances que en determinadas coyunturas políticas no coincidieron con la suerte corrida con los derechos civiles y políticos.

El primer período se extiende desde las primeras décadas del siglo XIX hasta el Centenario. Situamos el comienzo de esta trayectoria con la creación de la Sociedad de Beneficencia, institución creada por Bernardino Rivadavia a poco de decretarse la independencia del país. Rompiendo con el pasado colonial su fundador decidió que fuera el Estado y no la Iglesia el que se ocupara de la atención a los pobres. Esta no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaban con escuelas para ellas. La Sociedad de Beneficencia de la Capital que continuó su labor hasta el primer gobierno del General Perón, no se limitó a la atención de los más pobres sino que se destacó por la administración de una serie de hospitales en general dedicados a la

atención de las mujeres. La Sociedad de Beneficencia estuvo acompañada en sus tareas asistenciales por otras organizaciones. Los años previos al Centenario, la atención tanto del poder público como de las organizaciones civiles y religiosas estuvo dirigida a atender las necesidades de los más pobres, los ancianos y los niños.

El segundo período comprende desde comienzos del siglo XX hasta la crisis del 1929. En las vísperas del Centenario, la Argentina era un país en pleno proceso de modernización: más de la mitad de la población residía en centros urbanos, la vida cultural era intensa, el estado asumía nuevas responsabilidades, la reforma de la ley electoral en 1912 promovía la participación de los adultos masculinos en la vida política del país, la Ley N° 1.420 garantizaba la educación gratuita y obligatoria para todos los habitantes del país y buena parte de los trabajadores participaban activamente en sus sindicatos. En estos años ya se perfilan las primeras instituciones modernas del sistema de protección social. Es el momento en que la elite gobernante comienza a cambiar su comportamiento para con los trabajadores. Reconociendo que la represión no era una metodología eficiente para mantener el orden social frente a los crecientes y cada vez más violentos reclamos de los trabajadores, los así llamados *"liberales reformistas"* presentaron ante el Parlamento una serie de propuestas legislativas tendientes a mejorar las condiciones laborales que tuvieron el apoyo de diputados y senadores de distinta extracción política. Se produce así un cambio significativo en la política social: el estado, de manera directa o a través de terceros, ya no se limitó a asistir a los pobres, enfermos, niños y ancianos sino que se interesó también en la mejora de las condiciones de vida de los hombres jóvenes y sanos buscando asegurarlos frente a determinados riesgos.

Esta legislación se cumplió principalmente en la ciudad de Buenos Aires y en unas pocas ciudades del interior del país. Las diferencias regionales no fueron las únicas: ciertos grupos de trabajadores gozaban de una situación de privilegio al recibir, tanto de reparticiones estatales o de empresarios privados, beneficios extras no contemplados en la legislación general. Mientras que algunos elegidos recibían un beneficio adicional, el acceso a la jubilación fue, hasta 1943, el privilegio de unos pocos. (militares, empleados públicos, maestros, ferroviarios)

En esos años la oferta estatal de servicios de salud se multiplicó al mismo tiempo que los inmigrantes, que en estos años llegan de distintos países, iban construyendo sus propias mutuales. Este entramado institucional fragmentado, en el que algunos grupos ocupacionales obtuvieron comparativamente mayores beneficios que otros y

del que participaron desde sus inicios tanto el Estado, como empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil dejó en el sistema de protección social huellas que se mantuvieron hasta el presente.

El tercer período se extiende a lo largo de la década de 1930. Los cambios habidos en esos años en diversas esferas del quehacer social -en el mundo de las ideas, en la arena político, en la política económica- significaron una ruptura con el pasado y un preanuncio de los años por venir. Estos cambios fueron decisivos en la organización y comportamiento de dos actores claves en el campo de las políticas sociales, el Estado y los sindicatos. Por esta razón consideramos que si bien esta década no presenta novedades en el campo de las políticas sociales, es uno de los momentos clave en la trayectoria del sistema de protección social.

El derrocamiento de Yrigoyen inaugura la seguidilla de golpes militares que años más tarde se convertiría en una práctica recurrente. En el plano económico, la repercusión de la crisis del 29 en la economía argentina provocó la adopción de una nueva política basada en la sustitución de importaciones y en el desarrollo del mercado interno. En estos años se dejan de lado las banderas del liberalismo a ultranza y el estado interviene activamente en la vida económica del país. De hecho asume un rol activo en la regulación de las relaciones de trabajo laudando muchas veces en favor de los trabajadores. En este nuevo escenario el movimiento obrero, que se unifica al comienzo de este período, comenzó a ser reconocido como un interlocutor a tener en cuenta a la hora de las negociaciones laborales.

El ascenso de Perón a la Secretaría de Trabajo en 1943 hasta su derrocamiento como presidente de la Nación en 1955, cuarto período de este relato, representa un momento trascendente en la historia de las políticas sociales. El discurso oficial proclamó el derecho de los trabajadores a la protección social, derechos

sociales que la Fundación Eva Perón, los hizo extensivo a los niños y ancianos. Este cambio en el discurso se reflejó en las acciones emprendidas por el gobierno. Fueron los años de la "democratización del bienestar". Se amplió la cobertura de la protección social al conjunto de los trabajadores y se sumaron nuevos beneficios a los ya existentes. Las mujeres finalmente logran su ciudadanía política. En 1949 se sanciona la ley que permite el voto femenino.

Pero así como impuso un cambio en la orientación de las políticas sociales, el gobierno no logró revertir el proceso de fragmentación del sistema de protección social. Las propuestas de Perón de centralizar y homogeneizar los beneficios fracasaron ante la falta de apoyo de la dirigencia sindical que consideraba que este proyecto vulneraba derechos adquiridos. El propio gobierno terminó apoyando la creación de obras sociales sindicales que profundizaron la fragmentación del sistema de salud.

En esos años la organización sindical se fortaleció por la masiva afiliación de trabajadores pero también por una legislación que le favoreció en términos de recursos monetarios y de poder. De toda esta legislación se destaca la Ley de Asociaciones Profesionales que, al conferir a un sindicato el monopolio de la representación del conjunto de los trabajadores de una rama de actividad, fortaleció a las organizaciones sindicales convirtiéndolas en actores con gran capacidad de negociación tanto frente a la patronal como al Estado. A partir de ese momento y hasta el presente la acción sindical ya no se limita a reclamar por mejores condiciones laborales o salariales sino que brinda otros beneficios a sus afiliados, como hoteles para sus vacaciones o asistencia médica.

El quinto momento de la periodización propuesta abarca el período comprendido entre 1955 a 1976. En estos años de alta conflictividad, con políticas públicas que se interrumpen por los recurrentes golpes militares, con baja competencia electoral, la causa de los pobres fue quedando fuera de la agenda gubernamental. Sin representación política -el partido que concitaba la mayor adhesión política de este sector estaba proscripto- y con baja capacidad de organizarse colectivamente, la atención a los pobres se vio limitada a las acciones implementadas por el gobierno de turno que, en general, fueron de corto alcance por los recursos utilizados y la cobertura alcanzada.

Pero si las dificultades para consolidar un sistema democrático resultaron adversas para la suerte de los sectores más vulnerables, los sindicatos supieron aprovechar esta situación a favor de sus afiliados. Su dirigencia asumió la defensa de sus intereses convirtiéndose

en el interlocutor obligado para los gobiernos, sean civiles o militares. Fue durante el gobierno militar de la autodenominada Revolución Argentina, conculcados los derechos cívicos y políticos, que se amplían los derechos sociales de los trabajadores. Se crean el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y se sancionó la Ley N° 18.610 de Obras Sociales que impuso la adhesión obligatoria de todos los trabajadores registrados al sistema de obras sociales sindicales. Esta ley profundizó la fragmentación y la desigualdad del sistema de salud: las obras sociales de los distintos sindicatos brindaban prestaciones acorde con los recursos de que disponían.

El año 1976 abre un nuevo capítulo en la historia de las políticas sociales que se extiende hasta comienzos del milenio. En este período la conjunción de políticas económicas y políticas sociales coadyuvaron para desencadenar un proceso de exclusión social. A la feroz política represiva que atentó contra los más elementales derechos civiles y políticos se sumó una política económica cuyo propósito era el disciplinamiento del movimiento obrero. La desindustrialización generada por las políticas del gobierno militar provocó el aumento de la tasa de desempleo y extendió la informalidad expulsando a muchos trabajadores del sistema de protección social. Con la recuperación de la democracia en 1983 se pudo observar el efecto de esta política: el mapa social de la Argentina delataba la presencia de una amplia población de pobres y de trabajadores expulsados del sistema de seguridad social.

La política económica y laboral llevada a cabo por el presidente Menem, agudizó el proceso de pauperización y expulsión del mercado formal de trabajo. El aumento del desempleo, la caída del salario, la flexibilización laboral repercutieron en los distintos estratos sociales: sectores de clases medias provenientes de distintas categorías ocupacionales, con trayectorias laborales y

perfiles educativos diversos, fueron sumándose a los bolsones de pobreza de larga data. La respuesta gubernamental se limitó a poner en marcha un sinnúmero de programas focalizados, de corta duración y limitada cobertura destinada a atender las necesidades básicas de los pobres y que no ayudaron a revertir el proceso de exclusión social. En este caso, contrariamente a lo sucedido en períodos anteriores, los derechos sociales sufrieron un retroceso con un gobierno elegido democráticamente.

La política social puesta en marcha en 2002 marca una ruptura con las políticas de la década del período anterior. A comienzos del milenio, con la crisis de la convertibilidad, se puso en marcha un nuevo esquema de crecimiento que permitió la incorporación de trabajadores al mercado de trabajo. La creación de nuevos puestos de trabajo fue acompañado por una activa política de fomento del empleo registrado. Acorde con la intención de blanquear el mercado de trabajo, la política social impulsada por el gobierno está orientada a incluir en el sistema de seguridad social a aquellos que, a lo largo de por lo menos dos décadas, fueron quedando en los márgenes. La moratoria previsional que se puso en marcha en 2004 y la Asignación Universal por Hijo, aprobada en diciembre de 2009, se inscriben en esta línea.

El relato que aquí se expone deja varias preguntas sin contestar y muchos temas sin tratar. Sólo pretendimos brindar algunas pistas que ayuden a la mejor comprensión del funcionamiento actual de sistema de protección social y contribuir, de esta manera, al debate acerca de las estrategias a seguir en el presente y en el futuro.

Capítulo I

Los comienzos del sistema de protección social (1823/1910)



Los años previos al Centenario, la atención tanto del poder público como de las organizaciones civiles y religiosas estuvo dirigida a atender las necesidades de los más pobres, los ancianos y los niños. Las sociedades de beneficencia, algunas religiosas y otras de carácter laico se propagaron por todo el territorio argentino. Unas y otras respondían a un modelo de beneficencia en que se premiaban las virtudes como la humildad y la laboriosidad. Simultáneamente con este modelo de beneficencia, el Estado se preocupó por la salud y educación de los argentinos. Creó hospitales públicos y la Sociedad de Beneficencia promovió la educación de las niñas. En 1884, la promulgación de la ley 1420 instituyó la obligatoriedad de la enseñanza primaria en todo el territorio nacional.

La Sociedad de Beneficencia

A poco de decretarse la independencia del país Bernandino Rivadavia creó, en 1823, una institución que fue revolucionaria para su época: la Sociedad de Beneficencia. Rompiendo con la tradición colonial, su fundador decidió que fuera el Estado el que se ocupara de la atención a los pobres. La secularización de un ámbito que hasta ese momento estaba bajo el dominio de la iglesia no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas. Quedaron también a su cargo la administración de tres establecimientos caritativos para mujeres y niños –la Casa de Expósitos, el Hospital Rivadavia, y la Casa de Huérfanas- que, hasta entonces, habían estado a cargo de órdenes religiosas masculinas.

Para la década de 1870 la Sociedad de Beneficencia había establecido un Asilo para Mujeres Insanas (Hospital Nacional de Alienadas), el Hospital de Niños, y varios orfanatos. Estas instituciones junto con el Hospital de Niños, fundado en 1875, el Hospital de Hombres, el Neuropsiquiátrico y el Asilo de Mendigos y organizaciones religiosas como las Conferencias de San Vicente de Paul[2], fueron conformando un incipiente sistema de protección de la salud y de asistencia a la pobreza. (José Luis Moreno, 2009: 60)

2. En todo el mundo, los vicentinos trabajan en equipos de 5 a 15 personas, llamados Conferencias -que significa hacer algo juntos- que constituyen la célula base de la Sociedad de San Vicente de Paul. Los miembros de las Conferencias se esfuerzan en aliviar a los más necesitados, tanto en lo material como espiritual, por medio del compromiso personal y voluntario, y colaborando con su aporte económico. También se prestan mutuo apoyo a través de la oración, la reflexión y la práctica religiosa. En la Argentina estas Conferencias surgieron a mitad del siglo XIX.

En 1880 coincidiendo con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la Sociedad de Beneficencia pasó a depender del Ministerio del Interior. Dos años más tarde entregó al Consejo Nacional de Educación -institución creada con la sanción de la Ley N° 1.420[3]- las escuelas que estaban a su cargo. De ahí en más, con los recursos que le proveía el Estado, la Sociedad sumo nuevas instituciones, convirtiéndose en la corporación asistencial más poderosa del territorio y, en definitiva, en la principal responsable de dar forma a las respuestas oficiales en torno al abandono, la enfermedad o la miseria. (Pita, mimeo)

Hacia 1910, además del Hospital Rivadavia, administraba siete institutos asilares para menores y cinco hospitales dedicados a diferentes especialidades médicas, orientados en su mayoría hacia la población femenina y de infantes y coordinaba la venta de trabajos de costura de las mujeres pobres. (Correa Luna, 1923 y 1925)

En 1926 se fundó el primer hogar de ancianos al que se lo llamó Isabel Balestra Espíndola. Dicho establecimiento, que contaba con 28 camas para mujeres, fue administrado por las Damas de Beneficencia. A diferencia de las anteriores instituciones dedicadas a este mismo fin - ahora denominados hogares y no asilos – fue diseñado con una concepción novedosa: las habitaciones para las internas eran más pequeñas e individuales o bien con dos camas, dotando de mayor intimidad y respeto a la vida en internación.

Si bien se la consideraba una repartición de la administración pública, la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC), como fue llamada a pocos años de su creación, gozaba de autonomía para administrar los fondos del Estado. Los recursos provenían en buena parte, cerca del 80%, del Presupuesto Nacional[4]. Recibían también dinero de lo recaudado por la Lotería Nacional. Los donantes privados eran muchos: desde la Sociedad Rural Argentina, el Jockey Club, el diario La Nación hasta familias de apellidos ilustres como Quintana, Luro, Alvear, Leloir, para citar unos pocos (Moreno, 2009). La posición social de las damas de caridad les aseguraba una cercanía al poder que explica mucho el éxito de la gestión de la Sociedad de Beneficencia. Tenían abierta las puertas de los despachos oficiales y mantenían un estrecho vínculo con diputados y senadores, con quienes compartían reuniones sociales y culturales.

3. La Ley N° 1.420 estableció la enseñanza, obligatoria y gratuita.
4. De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° de su reglamento, la SB de la Capital era una institución pública, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con personería jurídica confirmada por el PEN en el decreto del 19 de diciembre de 1908, cuyo objetivo era *"la caridad pública, administrando los establecimientos a su cargo y los fondos que le confían las leyes y la generosidad de los particulares"*.

El criterio que regía para otorgar la asistencia social era el "merecimiento". Por lo tanto, los eventuales beneficiarios debían mostrar un comportamiento ejemplar. Se premiaba el sacrificio, la abnegación y la resignación cristiana. Desde sus inicios la SBC había instituido premios a la virtud y a la industria que se otorgaban todos los años, ceremonia en las que participaban la jerarquía eclesiástica y el presidente de la República (Golbert, 2008). Vale la pena recordar que sus objetivos, según consta en su decreto de creación eran: *"la perfección de la moral, el cultivo del espíritu en el bello sexo y la dedicación del mismo a lo que se llama industria, y que resulta de la combinación y ejercicio de aquellas cualidades"* (Sociedad de Beneficencia, 1936: 18). A lo largo de su historia, la Sociedad fue instituyendo otros premios: *"a la madre que haya sufrido más"* (1910), *"al amor maternal"* (1920), *"a la mujer que más abnegada y noblemente honre la maternidad"* (1924), *"a una familia numerosa, compuesta de madre con varios hijos"* (1923), *"a una madre abnegada que haya sabido formar una familia numerosa", "a las amas externas de la Casa de Expósitos que hayan cuidado mayor número de niños de salud deficiente o defectuosos."* (1935)

Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: organizaciones que practicaban la beneficencia, con características similares a la de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país. Desde comienzos del siglo XX se presentaban y se otorgaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintas órdenes de la religión católica para atender a una población minúscula.[5] Como en el caso de la Sociedad de Beneficencia, pese a que el financiamiento provenía en su casi totalidad de subsidios otorgados por el Parlamento, estas organizaciones eran las que decidían cual era el beneficio a otorgar y quienes eran los destinatarios de estos beneficios cuyo número era, en general, muy escaso.

Además de los servicios brindados por la Sociedad de Beneficencia, en la ciudad de Buenos Aires existían otros servicios de atención maternal: las Cantinas Maternales, originadas en 1915 por iniciativa de la Sra. Julia Helena Acevedo de Martínez de Hoz, que brindaba alimentación, ropa, remedios, asistencia médica y asistencia domiciliaria; la Asociación Ayuda a la Madre y al Niño para amparo moral y material de esposas e

5. Entre estas instituciones se destaca la de San Vicente de Paul, por su perdurabilidad en el tiempo, pero sobre todo por la particularidad de su gestión: las visitas domiciliarias que fueron un rasgo característico de esta organización. *"En los primeros 25 años de su existencia (1880/1914) las integrantes de las Conferencias de Damas de San Vicente de Paul realizaron, con el propósito de establecer contactos con las mujeres de los sectores populares 2.009.127 visitas domiciliarias, sobre un total de 120.351 familias asistidas."* (Conferencia de señoras San Vicente de Paul, 1915, citado por Ciafardo, 1990: 165)

hijos de encarcelados; la Asociación Casa para Viudas entregaba casas a precios módicos para albergue de viudas con hijos varones menores de 12 años; el Amparo Maternal de la Asociación Damas Católicas y Asilo San José de Belgrano para madres menores con sus hijos pequeños; la Escuela de Madres del Patronato de la Infancia, creada en 1921 para albergue y educación, por un lapso de tres meses, de madres solteras, carentes de recursos; los refugios para embarazadas y madres recientes de los hospitales municipales; los Institutos de Puericultura Municipales para la internación conjunta de niños enfermos con sus madres y las Pouponnières que cuidaban a los niños pequeños de madres trabajadoras. (Alonso, 1943)

Hacia 1934, la SBC administraba 25 instituciones incluyendo hospitales, maternidades y asilos con más de 11.000 camas y consultorios externos.

El Patronato de la Infancia

La atención a la infancia no quedó exclusivamente a cargo de las llamadas "damas de caridad". En 1892, la Asistencia Pública creó el Patronato de la Infancia, cuya conducción cayó en manos de José Ayerza. La finalidad de la asociación, planteada en el discurso inaugural de su presidente, era la protección de *"los niños recién nacidos, las inspección de nodrizas, los niños de conventillos, enfermos, incurables, ocupados en la industria, moralmente abandonados, extraviados, maltratados, mendigos, etc."*.

Si bien el Patronato no contaba oficialmente con recursos del Estado, la Intendencia Municipal le otorgaba, en concepto de donación, edificios, terrenos e incluso subsidios monetarios. Además del dinero recaudado en fiestas de beneficio y kermeses, en 1896 el Patronato comenzó a recibir aportes de la Lotería Nacional. Fue esta institución la que introdujo por primera vez en el país la colecta con alcancías, dando inicio al "Día de los niños pobres". Otros ingresos provenían de los beneficios generados a partir de la explotación de una Escuela de Artes y Oficios y una Colonia Agrícola Industrial.

El Patronato inició su obra con la creación de un consultorio médico gratuito para la primera infancia. En 1895 se inauguró, en la ciudad de Buenos Aires, la Primera Sala Cuna, para niños externos menores de 6 años que debían ser retirados por las noches, y el Internado Manuel A. Aguirre, que recibía a niños abandonados. Llegó a albergar a 250 niños de entre diez y catorce años que hasta ese momento *"eran entregados a la*

Armada para servir como grumetes bajo pena de azotes o bien iban a la penitenciaría a ocupar una celda, entregados a la ociosidad, mal vestidos, peor alimentados, en contacto con criminales por el delito de no tener padres." (Patronato de la Infancia, citado en Ríos y Talak, 1999: 156). Posteriormente se formó la Escuela de Artes y Oficios (1897) y unos años más tarde se creó una segunda Casa Cuna y un nternado de Primera Infancia, (1909). La población infantil que protegía el Patronato aumentó así de 2.040 niños en 1909 a 3.500 asilados en 1913.

Las autoridades del Patronato procuraban el desarrollo físico, intelectual y moral de los niños. Para alcanzar estas aspiraciones se basaron en la instrucción religiosa, una educación elemental básica, la formación de bandas de música y el aprendizaje de instrucción militar y prácticas de tiro. En todos los establecimientos creados por esta institución se instalaron consultorios médicos y salas de aislamiento para evitar la propagación de enfermedades infecciosas. Con estas medidas el Patronato logró llevar la mortalidad infantil a niveles de incidencia muy bajos. Las autoridades del Patronato estaban a favor de fortalecer los lazos familiares y respetar la patria potestad de los padres.

Entre 1892 y 1914 el Patronato publicó la Revista de Higiene Infantil, dirigida por dos de los principales médicos higienistas de nuestro país, Emilio Coni y Manuel T. Podestá. En esta revista intentaban dar cuenta de la actividad médico-asistencial, medicina clínica y cirugía infantil, realizada en el Sanatorio de Menores, y además difundir *"consejos especiales para las madres de familia sobre la crianza de los niños, para los maestros sobre la higiene del niño en la escuela y para los industriales dueños de fábricas, etcétera, sobre la higiene del niño en los talleres"* en la llamada *"sección doctrinal"*. Otro ejemplo de esta vinculación entre el patronato y la asistencia sanitaria se dió en 1893 cuando, a través de esta publicación, se propuso la creación de colonias de verano para niños débiles, proyecto que se llevó a cabo en 1902 en colaboración con la Liga Argentina de Lucha contra la Tuberculosis. (Ríos y Talak, 1999: 157)

A pesar de las acciones del Patronato, las autoridades de la ciudad consideraban que las actividades que se estaban realizando no eran suficientes. Era necesario delinear un plan nacional de asistencia a la niñez y establecer un organismo público que se ocupara de ella. Surgió así, en 1906, la Dirección de la Primera Infancia con la triple función de brindar asistencia medica, educativa social a través de sus dispensarios lactantes, de institutos de puericultura y los centros sanitarios de internación. (Carolina Biernat, Karina Ramaciotti, 334)

Unos años más tarde, y con Yrigoyen como presidente de la Nación, se produjo un viraje en la política de infancia. La promulgación en 1919 de la Ley N° 10.903, conocida como "la ley Agote", cambió radicalmente la actitud protectora del Estado: ya no se trataba de contener a la infancia huérfana y desvalida, sino que ahora había que controlar a los niños vagabundos, mendigos y delincuentes provenientes de hogares humildes.

El malestar sobre estos niños que diariamente recorrían las calles de la ciudad se venía acumulando desde que la masiva ola migratoria que llegó al país a fines del siglo XIX pobló de niños a la ciudad. La insuficiencia de viviendas, con el consiguiente hacinamiento de las familias de los trabajadores en conventillos, la prohibición a los niños de permanecer durante el día en los mismos o, incluso, de estacionarse en la puerta, los empujaba a las calles de la ciudad. (Ciafardo, 1992)

La activa participación de los niños en la revuelta de los inquilinos, que se analiza más adelante, aumentaba la inquina contra ellos. En esos días el Dr. Agote[6] se preguntaba sobre qué hacer con estos niños que *"… constituyen un contingente admirable para cualquier desorden social siguiendo por una gradación sucesiva de esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van a formar parte de esas bandas anarquistas que han agitado la ciudad en el último tiempo."* (citado en Demaría y Figueroa, sin fecha)

Que muchos de estos niños trabajaran y contribuyeran con su dinero a aumentar los ingresos familiares no significó un hándicap a su favor. Por el contrario, eran censurados por eso. El oficio peor visto en este sentido era el de canillitas. Agote presentaba a la venta de diarios como la antesala del crimen:

"En esas condiciones los niños no son sino una carga para la familia, y la venta de diarios es un recurso que responde a las exigencias: primero, librarse de los muchachos en las casas, y segundo, los pocos centavos que los muchachos traen a la noche y que aumentan las entradas de la familia siempre escasas. Y a este paso van siguiendo la escuela hacia el crimen… Está probado que el 50 por ciento de los individuos que están en las prisiones y que reside desde la niñez en nuestro país, ya sea por su nacimiento o porque han llegado a corta edad, han sido vendedores de diarios." (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 28 de agosto de 1919)

---

6. Luis Agote fue electo diputado y senador en la provincia de Buenos Aires. Fue también elegido dos veces diputado nacional por Buenos Aires (1910 y 1916) por el Partido Conservador. Como médico fue uno de los primeros en realizar transfusiones de sangre indirectas sin que la sangre se coagulara en el recipiente que la contenía.

Al defender su proyecto, Agote argumentó que estos niños constituían un verdadero peligro para la sociedad y, por eso, resultaba necesario sanear el cuerpo social aislando preventivamente la fruta envenenada. Guiado por estas creencias defendió su proyecto en el Parlamento con argumentos basados en la naturaleza diabólica de los niños.

"Es necesario no equivocarse y conocer la psicología infantil. El niño es ratero, es mentiroso, es incendiario, comete sinnúmeros de faltas, aunque haya nacido en el hogar más respetable y más moral…Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir este cáncer social que representan 12 a 15.000 niños abandonados moral y materialmente, que no conocen familia porque es necesario saber que hay muchísimos padres que vienen como inmigrantes y abandonan a los niños a la entrada porque les incomodan; los dejan en los terrenos del puerto donde se alimentan con toda clase de inmundicias y con lo que su mayor o menor habilidad les permite obtener. Otras veces la familia lo abandona porque no lo puede proteger." (Ibíd.)

Ley N° 10.903

Artículo 309. *El ejercicio de la patria potestad queda suspendido en ausencia de los padres ignorándose su paradero, y por incapacidad mental, en tanto dure la ausencia o la incapacidad.*

Los jueces pueden suspender el ejercicio de la patria potestad si el padre o la madre tratasen a sus hijos, sin motivo, con excesiva dureza; o si por consecuencia de su ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria o negligencia grave, comprometiesen la salud, seguridad o moralidad de los hijos.

Artículo 457. *Los jueces podrán remover a los tutores por incapacidad o inhabilidad de éstos, por no haber formado inventario de los bienes del menor en el término y forma establecidos en la ley, y porque no cuidasen debidamente de la salud, seguridad y moralidad del menor que tuviesen a su cargo, o de su educación profesional o de sus bienes.*

Artículo 8°. *Todo menor confiado espontáneamente por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de beneficencia privado o público quedará bajo tutela definitiva del Consejo Nacional del Menor, en jurisdicción nacional y de la autoridad que se designe en jurisdicción provincial.*

La Ley N° 10.903 fue el corolario de esta vinculación del niño con la delincuencia y la agitación social. La ley estipulaba que el padre podía perder la patria potestad por "abandono o exposición de los hijos, colocación de los mismos en peligro moral o material, por delincuencia, por tratar a los hijos con excesiva dureza, por ebriedad consuetudinaria o inconducta notoria" (Ríos y Talak, 1999: 154). De darse el caso, los menores quedaban bajo patronato del Estado nacional o provincial.

El Estado se asignó entonces la tarea de educar a los niños considerados **"en peligro"** separándolos de sus familias y creando instituciones que se proponían "remplazar" las funciones de crianza. Este modelo fue generando a lo largo del siglo una poderosa maquinaria de institutos asistenciales y penales, instituciones psiquiátricas o comunidades terapéuticas, para alojar a niños y adolescentes.

El Centenario, como se analiza en el siguiente capítulo, marca un clivaje en la trayectoria de las políticas sociales. A partir de ese momento la intervención del estado no se limita a asistir a los pobres sino que comienza a elaborar estrategias destinadas a proteger a la población trabajadora. La población menesterosa siguió quedando a cargo de las organizaciones de beneficencia.

Capítulo II

Las nuevas cuestiones sociales y las respuestas del sistema de protección social (1910/1930)



En este nuevo período que comienza con el Centenario, la elite gobernante en la Argentina comenzó a reconocer la responsabilidad del Estado no sólo en la atención de los más desvalidos sino también en el bienestar de los trabajadores. Este cambio en la concepción de la protección social trajo aparejada la incorporación de nuevos dispositivos que fueran adecuados para atender a esta población. Ya no se trataba de satisfacer las necesidades básicas de los ancianos, de los niños o de las viudas. Ahora había que saber como proteger a los trabajadores, es decir, a una población joven y sana, frente a determinados riesgos sociales como la vejez, los accidentes de trabajo y la enfermedad. Es así que en estos años, en los que comienza a perfilarse el sistema de protección social, simultáneamente con la sanción de una serie de leyes que apuntaban a mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales de los trabajadores, se crearon organismos públicos como la Comisión Nacional de Casas Baratas, las primeras cajas de jubilación, la Dirección Nacional de Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene. El cuidado de los pobres siguió quedando en manos de la Sociedad de Beneficencia y otras instituciones semejantes.

El desarrollo de la economía

A fines del siglo XIX, la Argentina se insertó en el mercado mundial como exportadora de productos agropecuarios. Esta incorporación fue posible, no sólo por la existencia de campos sumamente fértiles, sino también por una activa y decidida acción estatal. Además de promover obras de infraestructura y estimular la inversión en el sector agropecuario, el Estado argentino decidió impulsar una serie de acciones orientadas a fomentar la inmigración. Es así que a fines del siglo citado, importantes contingentes de hombres y mujeres llegaron desde Europa atraídos por la convocatoria de un gobierno que intentaba poblar la extensa campaña argentina. Sin embargo, muchos de esos migrantes no pudieron trasladarse al campo y se establecieron en las ciudades, fundamentalmente en aquéllas situadas en el litoral del país. El Censo de Población realizado en 1914 registra que más de la mitad de la población vivía en ciudades.

Cuadro 1. Población urbana y rural

Censos	Cifras absolutas		Porcentaje	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1869	492.600	1.244.300	28%	72%
1895	1.488.200	2.466.700	37%	63%
1914	4.152.400	3.727.900	53%	47%
1947	9.932.100	5.961.700	62%	38%

Fuente: Germani, 1955: 67

En este proceso el Estado jugó un rol preponderante en la provisión de bienes y servicios sociales a los habitantes de las nuevas urbes. En 1884, como ya se dijo, la promulgación de la Ley N° 1.420 instituyó la obligatoriedad de la enseñanza primaria en todo el territorio nacional. Unos años más tarde con la ley Lainez (1905) el Poder Ejecutivo quedó facultado para instalar escuelas en todo el territorio nacional. Combatir el analfabetismo (el censo de 1869 registraba que el 78% de la población era analfabeta) y promover la enseñanza del idioma castellano de manera de lograr una integración plena de los migrantes, fueron las metas que se propusieron los distintos gobiernos del "orden conservador" (Botana, 1977). Desde el punto de vista de los migrantes, contar con un activo clave como el manejo del idioma les permitió, sin duda, una mejor ubicación en el mercado laboral.

La cuestión social

El crecimiento urbano y el desarrollo de las industrias trajeron aparejados un aumento en los conflictos laborales y sociales. La oferta de vivienda resulto más que insatisfactoria para el inusitado aumento de la población que se concentró en las ciudades más importantes del país. A los reclamos por las malas condiciones laborales se sumaron, entonces, las manifestaciones por viviendas dignas. Los trabajadores organizados en sindicatos, muchos de los cuales respondían a la corriente anarquista inspirados en las ideas de Bakunin, no dudaron en utilizar a la huelga como un instrumento para hacer valer sus demandas. Pese a que los resultados, como se observa en el siguiente cuadro, no fueron en general favorables para los trabajadores, los dirigentes persistieron en recurrir a la huelga.

Cuadro 2. Resultados de las huelgas (1907-1912)

Resultados	Nº de Huelgas	%	Nº de Obreros	%
Favorables	310	31,4	26.180	10,9
Parciales	104	10,7	7.587	3,3
Negativos	572	57,9	207.462	86,0

Fuente: Boletín del Departamento Nacional de Trabajo (citado por Cortés Conde y Gallo, 1967: 223).

Fue a raíz de la magnitud que alcanzó la huelga declarada en 1902[7] que la elite gobernante decidió utilizar un instrumento legal para amenazar a aquellos extranjeros que, de acuerdo a su visión, podrían poner en peligro el orden establecido. Se aprobó así la Ley de Residencia que facultaba al Poder Ejecutivo para "excluir del territorio nacional a los extranjeros que sólo traen a él propósitos de perturbación social sin contribuir a ninguno de los fines de la comunidad civilizada". También impedía la entrada a todos aquellos condenados por tribunales extranjeros. Si bien por la aplicación de esta ley, cientos de anarquistas fueron deportados a sus países de origen, los trabajadores que respondían a esta tendencia mantuvieron sus métodos de lucha para conseguir mejoras en las condiciones laborales.

Discurso del diputado Ayarragaray a raíz del debate por la ley de residencia

Nosotros somos un partido conservador, somos el partido burgués; el anarquismo, que es el engendro monstruoso, que es la aberración del socialismo y que pretende atacar en este momento la organización fundamental de la sociedad, desde la familia hasta la propiedad, no debe intimidarnos; nosotros, como partido conservador y burgués, tenemos en nuestras manos el ejército, la fuerza moral, la tradición y el poder, estamos perfectamente autorizados, por todos los artículos de la Constitución, desde la cláusula inicial hasta la última de sus disposiciones, para poner en ejercicio todos los poderes –los explícitos, los implícitos, los virtuales– para defender los que constituye nuestra vida, nuestro honor, nuestro progreso y nuestra estabilidad futura como nación! (¡Muybien! ¡Muy bien!)" (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 1910: 302)

En noviembre de 1909, por considerarlo culpable de la represión del 1° de mayo de ese año en la que murieron once personas, el obrero anarquista Simón Radowitsky asesinó al Jefe de Policía Ramón Falcón. Unos meses más tarde, en junio del año siguiente, los anarquistas hicieron estallar una bomba en el Teatro Colón. Como castigo a los promotores de estos disturbios, a los pocos días de este acontecimiento, se aprueba

7. La huelga general que se desata a fines de noviembre de 1902, se considera la primera de este tipo a escala nacional. A principios de aquel mes, comenzó una huelga de estibadores que afectó a varios puertos del país. Giraba en torno a demandas de mejores condiciones laborales (ligadas al peso de las bolsas que debían acarrear), contra la rebaja de salarios y las suspensiones que se solían dar según la cantidad de trabajo existente y por la jornada de 9 horas. De ahí y en vistas de la respuesta represiva del gobierno nacional, la huelga escala y se hace general. En los primeros días de noviembre de 1902, el paro portuario no sólo continuaba extendiéndose, sino que logró la solidaridad de obreros de otros establecimientos. Esto provocó la intervención de las fuerzas del orden y diversos tipos de enfrentamientos.

la Ley de Defensa Social[8] que no sólo establecía penas más severas que la Ley de Residencia sino que se hacía extensiva a la población nativa.

Por su parte, el diputado Eduardo E. Oliver definía al movimiento ácrata como: "hordas de criminales... sí, señor presidente, que éste es el anarquismo que predica el exterminio y la disolución de lo existente; que declara impúdica y públicamente no tener ley, ni patria, ni religión; que prepara en la sombra los medios más mortíferos para asesinar a mansalva e indistintamente a ancianos y mujeres indefensas y a niños inocentes. Sostengo, señor, que estos monstruos están fuera de toda ley social, que los ampare. No se necesitan discursos, señor presidente, para demostrar que el anarquismo en estas condiciones es el delito más infame y mas cobarde, y así lo han demostrado los distintos hechos producidos en el mundo, y que hablan con mayor elocuencia de lo que puedo hacerlo yo". (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 1910: 295)

La acción represiva, contrariamente a lo que planteaban sus defensores, no hacía más que alimentar la protesta obrera. Ante estos resultados, el ala reformista de la elite gobernante decidió poner en marcha una estrategia diferente para afrontar la cuestión social que estaba poniendo en peligro el orden constituido.

Simultáneamente a lo que estaba sucediendo en otros países de Europa, una buena parte de la clase dirigente argentina reconoció que la protesta obrera no se iba a acallar con la represión. En consonancia con el nuevo clima de ideas, los llamados "liberales reformistas" (Zimmermann, 1995) propusieron un cambio en la relación entre Estado y trabajadores: estos últimos dejaron de ser "enemigos" a los que hay que confrontar y reprimir para ser considerados trabajadores a los que se debía proteger frente a determinados riesgos sociales como la enfermedad, los accidentes de trabajo o la vejez.

En su gran mayoría los hombres embarcados en esta corriente reformista habían pasado por la Universidad, sobresaliendo por su número los médicos y abogados. Sus posiciones se basaban tanto en la convicción de que la política parlamentaria era el ámbito propio para la búsqueda de las soluciones al conflicto social como en la creencia que las ciencias sociales resultaban de utilidad a la hora de diseñar políticas.

---

8. La ley de defensa social prohibía la entrada a ciertos extranjeros y permitía también su expulsión, prohibía la existencia de toda asociación que tuviera como objetivo la propagación de la doctrina anarquista y regulaba el derecho de reunión y penaba la apología del delito y el uso de explosivos con penas que iban desde los 6 años de prisión hasta la pena de muerte. Esta ley fue derogada en 1921. (Zimmermann, 1995)

Apreciaban, también, la experiencia internacional como guía para las acciones a ponerse en marcha en el país (Zimmermann, 1995 y Soprano, 2000). En esos años Gran Bretaña estaba experimentando nuevas intervenciones sociales destinadas a romper con la lógica de las leyes isabelinas. La concepción que diferenciaba entre pobres meritorios y no meritorios fue dejada de lado y se comienza a reconocer que los trabajadores tenían derecho a acceder a un sistema de seguridad social. En 1908 se aprobó la *Old Age Pension* que proveía pensiones a las personas mayores de setenta años, cuyos ingresos no fueran superiores a cierta suma fijada. En 1911 se implementó el *National Insurance* Act destinado a proveer servicios de salud y un seguro de desempleo para los trabajadores que permanecían en el mercado de trabajo de manera activa. Las razones para brindar estos servicios no eran meramente filantrópicas. Los voceros del nuevo liberalismo reconocían que existía una relación positiva entre: salud, empleo e ingresos y buen desempeño de las tareas.

En Prusia el canciller Bismarck ya se había adelantado. A finales del siglo XIX, ante el temor de que los trabajadores se inclinaran por el socialismo, decidió implementar una serie de medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de ellos: seguro contra accidentes de trabajo y pensiones de vejez e invalidez financiadas por la contribución de patrones y empleados. Estimaba que por el temor de perder sus pensiones los trabajadores no se enfrentarían con la autoridad estatal. Especulaba, también, que con estas medidas se debilitaría el poder sindical.

Cambios en el escenario socio-político

Las ideas de los liberales reformistas abrevaban en la filosofía positivista que era compartida por hombres que provenían de distinta extracción política. Filosofía que a juicio de José Luis Romero hizo de *"esta generación de los ochenta una fuerza tan compacta y tan eficaz en la dirección de la vida argentina."* (Romero, 1965: 14)

El positivismo, o la "cultura científica" –para emplear un término más general desarrollado por Oscar Terán–, *"indica aquel conjunto de intervenciones teóricas que reconocen el prestigio de la ciencia como dadora de legitimidad de sus propias argumentaciones."* (Terán, 2000: 9). En América latina, y en particular en la Argentina, el pensamiento y la ideología positivistas tuvieron un protagonismo insoslayable entre los años 1880 y 1910. Influenciados por las ideas de Comte, Spencer y Darwin, el

pensamiento positivista local –cuyos máximos representantes fueron José María Ramos Mejía, Agustín Alvarez, Carlos Octavio Bunge y José Ingenieros– no sólo proponía una interpretación de la realidad nacional y de su historia sino que también buscó su articulación con las instituciones y prácticas sociales en el marco de la construcción del Estado y la Nación (Terán, 1987). En el momento de la incorporación al mercado mundial de construcción de estructuras sociales que tornaran gobernables a los países luego de largos enfrentamientos civiles posindependentistas y en el marco de la filosofía positivista se puso en marcha un proceso de centralización estatal. (ibíd.)

A partir de la irrupción de los trabajadores en la escena política y del temor al inmigrante como potencial agitador social, el positivismo se replanteó la cuestión de la Nación. El aparato de coerción estatal surgió como garante del orden, de la disciplina, de la gobernabilidad, pero también del progreso. *Paz y administración* fue el lema que sintetizó el clima de ideas de la época.

El positivismo en la Argentina, como sucedió en otros países de América latina, fue heterogéneo y versátil y sirvió para legitimar objetivos políticos diversos como, por ejemplo, las políticas de seguridad social. Ante la creciente conflictividad social ya no bastaba con apelar a las prácticas formales de la caridad tradicional ni tampoco acudir a la represión. De acuerdo con el pensamiento positivista el camino más eficiente era educar a la clase obrera y mejorar sus condiciones de vida.

El impulso modernizante de la generación del ochenta no se limitó a impulsar leyes laborales. A comienzos del año 1912, durante el gobierno de Roque Sáenz Peña, se sancionó la Ley N° 8.871 que reformó el sistema electoral argentino. Antes de la reforma, aquellos que querían participar debían empadronarse previamente y el voto no era secreto. Las elecciones se realizaban en sitios abiertos y públicos. Durante el escrutinio frecuentemente se cambiaban los votos, rompiendo, agregando o borrando boletas. Para hacer transparente el acto eleccionario e impedir el fraude, se decidió que el voto fuera secreto, se estableció su obligatoriedad para evitar el empadronamiento y motivar la participación de los varones adultos, los únicos con derecho al voto.

Más allá de las razones que pudo haber tenido la elite gobernante para aprobar esta ley (¿ganar legitimidad confiando en que con la ley electoral reformada igual iban a ganar las elecciones?, ¿asegurar la gobernabilidad en momento de alta conflictividad social?)

lo cierto es que los trabajadores dejaron de ser considerados meramente como “fuerza de trabajo” para pasar a ser ciudadanos cuyos votos decidían la suerte de aquellos que pretendían un cargo electivo.

En 1916, en el primer llamado a elecciones bajo el régimen electoral modificado por Sáenz Peña, la Unión Cívica Radical (UCR) obtuvo los votos necesarios para llevar a su candidato, Hipólito Irigoyen, a la presidencia de la Nación. Seis años más tarde, otro candidato de la UCR, Marcelo T. de Alvear, asumió la primera magistratura. En las elecciones siguientes, que se realizaron en 1928, Irigoyen fue elegido nuevamente presidente de la Nación.

Mientras esto sucedía en la arena política, hubo una renovación en la dirigencia sindical que incidió en el cambio de relación entre trabajadores y patrones. Desde las últimas décadas del siglo XIX, los trabajadores habían comenzado a organizarse para luchar por mejoras en sus condiciones de vida y laborales. En 1887 se formó La Fraternidad, Sociedad de Ayuda Mutua entre Maquinistas y Fogoneros de Locomotoras. A comienzos de siglo, en 1901, se creó la Federación Obrera Argentina, que mas tarde cambió su nombre por la FORA (Federación Obrera de la República Argentina). Adherida a las ideas del anarquismo, esta organización consideraba que la única metodología para hacer valer sus demandas era el enfrentamiento contra el Estado y la patronal. La huelga era, para ellos, el mejor instrumento de lucha.

En la segunda década del siglo XX comenzó la declinación del anarquismo y el ascenso de una dirigencia que respondía ideológicamente a las corrientes sindicalistas y socialistas. En 1902, los socialistas[9] se habían retirado de la FORA para fundar la Unión General de Trabajadores. En 1915, la FORA sufrió otra escisión: se dividió entre la FORA del IX Congreso (sindicalista) y la FORA del V Congreso (anarquista). Entre marzo de 1918 y diciembre de ese año, la FORA liderada por los sindicalistas duplicó el número de afiliados pasando de 59.400 a 118.200 afiliados (Rock, 1972). Este

9. En la década de 1880 surgió en Europa una tendencia – que se denominó sindicalista - que concebía a las organizaciones gremiales como el principal instrumento revolucionario y ponía el acento en su desarrollo autónomo. Reivindicando la acción directa como única forma de acción revolucionaria y considerando al parlamentarismo proclive a la colaboración de clases, esta tendencia centraba la lucha en el terreno económico y entendía que por esa vía se llegaría finalmente a la huelga general revolucionaria que terminaría con el capitalismo. En 1906, la CGT francesa aprobó una declaración que proclamaba la absoluta independencia del movimiento sindical y rechazaba cualquier tipo de alianza con los partidos políticos. Esa declaración será tomada como modelo en la Argentina. (Hugo del Campo, 2005).

aumento se debió fundamentalmente a la influencia que tenían estos dos grupos en el sector servicios, fundamentalmente, en ferroviarios y marítimos.

La declinación del anarquismo y el ascenso del sindicalismo y el socialismo en la conducción del movimiento obrero organizado significó un cambio en la relación entre sindicato y Estado. Mientras los anarquistas conservaban una posición intransigente, sindicalistas y socialistas estaban dispuestos a negociar con el estado y los patrones. Por su parte, la Unión Industrial, que agrupaba a los dueños de los establecimientos industriales, tuvo en las primeras décadas del siglo XX un importante crecimiento ya que pasó de 567 miembros en 1905 a 1.182 en 1920.

Pero no sólo los trabajadores y empleadores se asociaron en defensa de sus intereses. El afán asociativo de esos años se propagó entre los distintos grupos migratorios que se organizaban en mutuales o en asociaciones de socorro mutuo para atender su salud. Las mujeres fue otro de los colectivos que también decidió organizarse. Por la labor desplegada se destacó entre estas asociaciones el Consejo Nacional de Mujeres de la República Argentina. Este Consejo, del que participaron mujeres de distinta extracción social e ideología, se dedicó a recopilar y difundir información sobre las mujeres en la Argentina, su nucleamiento e iniciativas.

El rasgo más novedoso del movimiento asociativo fue su fragmentación, que así fue descripto por Hilda Sábato (2002: 165): *"Aunque muchas instituciones siguieron mostrando una composición social heterogénea, otras definieron su reclutamiento de manera más horizontal, recortando un perfil específico. En muchos casos ese recorte era, además, explícito y la adscripción de clase se hacía manifiesta. La defensa sectorial de intereses se convertía así en un objetivo central de esas asociaciones. En otros casos, el sesgo no era social sino corporativo: se buscaba defender un espacio profesional, por ejemplo, o un actividad económica frente a otra. De esa manera, mientras que en la primera etapa el asociacionismo hablaba en nombre del bien común al que aspiraba a encarar, en estas décadas (1880/1920), el lenguaje de los intereses se fue imponiendo y la confrontación ganó un lugar en el espacio público".*

La propuesta del Código Laboral

Ante la intensidad de los conflictos sociales habidos en los primeros años del siglo XX, el ministro de Interior del presidente Julio A. Roca, Joaquín V. González, imbuido por la propuesta de los liberales reformistas, propuso en 1904 la redacción de un Código Laboral que fije las normas que regulen las relaciones entre el capital y el trabajo.

González consideraba que se debía encontrar una solución integral a la cuestión social. Para ello era necesario dictar un código que regule y unifique la temática laboral. A su juicio, "la causa de la persistencia en la agitación e inquietudes de las clases trabajadoras, consiste en que ninguno de los problemas que constituyen el conjunto de sus aspiraciones colectivas tiene una solución completa." (De la Fuente, sin fecha)

Para lograr esta mirada integral buscó el asesoramiento de especialistas en diferentes áreas (sociólogos, juristas, ingenieros, médicos, etc.). Además de estas consultas, consideró que era necesario tener una visión actualizada sobre cuál era la situación obrera en el país. La tarea de inspeccionar la problemática laboral en terreno fue encomendada

Informe sobre el estado de la clase obrera

"Y la primera y más grande observación que puedo hacer es: que he encontrado en toda la República una ignorancia técnica asombrosa, más en los patrones que en los obreros. He visto maquinistas que no saben como actúa el vapor, carpinteros que no saben tomar la garlopa, electricistas que no saben lo que es la electricidad, planchadoras que se matan en un trabajo ímprobo y labradores que no saben agarrar la manera ni graduar el arado. Pero es mayor, sí cabe, la ignorancia patronal, salvo rarísimas excepciones. Esta ignorancia es la causa que estaciona las rutinas y arraiga los prejuicios, extraviando los anhelos mismos de la codicia y no deja ver que el obrero no es un instrumento de trabajo indefinido, sino que es un ser capaz de un esfuerzo máximo, en un tiempo dado, si tiene el alimento y el cuidado suficientes, y que prescindiendo de toda consideración de humanidad y de caridad, por codicia, debe ser bien alimentado y cuidado. Son rarísimos los patrones que se dan cuenta de que el rendimiento del trabajo es directamente proporcional a la inteligencia, el bienestar y a la alegría, sobre todo del obrero que lo ejecuta, y no al tiempo que dura la jornada, cuando ésta pasa de su límite racional y muchos menos los que alcanzan a comprender que manteniendo a sus obreros en la miseria, lo mantienen en la tendencia al vicio y al delito, que ellos pagan en último término." (Bialet Masse, 1985: 21)

al multifacético Joaquín Bialet Masse[10] quien viajó al interior para observar las diferencias entre las distintas regiones del país y en las condiciones laborales de los trabajadores. Una vez concluido el viaje Bialet Masse presentó, en tres gruesos volúmenes, una descripción exhaustiva de las condiciones de vida de los trabajadores de las provincias que visitó incluyendo estadísticas, estudios comparativos, observaciones sobre el clima y hasta propuestas de mejoras.

Sobre la base de este diagnostico el Ministro González elaboró un proyecto del Código Laboral que constaba de 465 artículos en más de 14 títulos. Estos eran los referidos a los extranjeros, a los contratos de trabajo, a la duración de la jornada, a los trabajo de menores y mujeres, etc. Se proponía también la regularización de las asociaciones de profesionales de la industria y obrera, se creaba una Junta Nacional de Trabajo como autoridad administrativa en el campo de las relaciones laborales y se establecían tribunales de conciliación y arbitraje. Fijaba la necesidad de encuadrar las organizaciones obreras dentro de un marco legal preestablecido como requisito previo al uso de los mecanismos de conciliación (Zimmermann, 1995).

El proyecto, si bien contó con la participación de figuras notables de la época como José Ingenieros, Alfredo Palacios o Ricardo Rojas no recibió apoyo ni del movimiento obrero ni de los industriales.

La FORA anarquista rechazó el proyecto argumentando que era un intento del gobierno de controlar las

Propuesta de Bialet Masse sobre la industria azucarera

1. *Que urge la ley de trabajo, la abolición del vale y de la proveeduría, la jornada racional y el descanso dominical, que debe ser absoluto, radical y penada esa venta por copas al fiado, causa de tantos males, como lo hago notar en mi capítulo sobre el descanso dominical.*
2. *Pero sobre todo y ante todo, la prohibición del trabajo del niño antes de los 15 años de edad, y el trabajo de noche para ellos y una inspección firme del trabajo que supla la indolencia o, si se quiere, la insuficiencia del Ministerio de Menores.*
3. *El niño argentino no puede ni debe trabajar en aquellos climas antes de los 15 años ni la mujer en ningún trabajo nocturno, sin que degenere el individuo y la raza. (Informe sobre el estado de la clase obrera, Bialet Masse, 1985: 232)*

10. Nacido en España, Bialet Massé fue médico, abogado, empresario y agrónomo.

organizaciones obreras e impedir que éstas utilizaran la huelga como un arma de lucha. Es que el proyecto otorgaba al Poder Ejecutivo facultades para disolver toda asociación que incurriera en intento de rebelión. El código establecía también sanciones para aquellos que fomentaran la huelga general o que rehusaran el arbitraje y provocaran interrupción del tráfico ferroviario y del comercio internacional.

No contó tampoco el apoyo de la UIA (Unión Industrial Argentina). Los dirigentes de esta institución consideraban que el proyecto era demasiado avanzado y que podía dejar a la industria local en inferioridades de condiciones respecto de los extranjeros ya que muchas de las medidas propuestas iban, según los industriales, a aumentar los costos de producción.(Zimmermann, 1995)

La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las primeras leyes laborales

En 1907, Joaquín V. González creó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), institución que estaba prevista en el Código Laboral. Instalada en la órbita del Ministerio del Interior, el nuevo organismo debía encargarse de preparar la legislación laboral y de organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas por el Congreso. En el artículo 5° se estipulaba la creación de un Registro de Colocaciones para obreros con el objeto de coordinar la oferta y demanda de trabajo, estando también a su cargo, la inspección y vigilancia de agencias de colocaciones particulares.

Autorizado a convocar consejos de trabajo compuestos por igual número de obreros y patrones, como mecanismos de conciliación y arbitraje, el DNT contribuyó a crear las condiciones necesarias para la formación de un sistema de regulación estatal de las relaciones capital/trabajo (Soprano, 2000). Su jurisdicción se extendía a la Capital y los Territorios Nacionales[11] y en algunas provincias se crearon departamentos provinciales con competencias similares. (Lobato, 2007)

11. Se denominaban Territorios Nacionales aquellos dependientes de la autoridad central y sin autonomía presupuestaria. En ese momento los territorios nacionales eran: La Pampa, Chaco, Misiones, Neuquén, Río Negro, Formosa, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Con el Departamento Nacional de Trabajo se crea un ámbito en el que paulatinamente se van incorporando profesionales y comienzan a generarse nuevos intereses y "saberes" sobre la cuestión laboral. Como sucedió en otros países son las llamadas clases ilustradas las que con su iniciativa comenzaron a dar los primeros pasos para conformar una burocracia estatal sobre los temas laborales y fueron los responsables de introducir una buena parte de las "novedades" en este campo.

Pese a que no fue sancionado, los estudiosos del tema acuerdan que el proyecto Joaquín V. González constituyó el punto partida de la legislación laboral del país. Inspiradas en la propuesta sintetizada en el Código Laboral, se promulgaron en esos años una serie de leyes -algunas de las cuales se describen a continuación- tendientes a mejorar las condiciones de vida y la situación laboral de los trabajadores. Muchas de estas iniciativas provinieron de diputados y senadores socialistas. La figura del diputado y más tarde senador Alfredo Palacio fue, sin duda, la más descollante.

En 1905 el proyecto de descanso dominical presentado por Palacios logró la sanción del Parlamento. Esta Ley, la N° 4.661, tenía vigencia sólo para la Capital Federal, extendiéndose posteriormente a los territorios nacionales. En 1913 se sancionó la Ley N° 9.105 que incluía los feriados nacionales y en 1932 la Ley N° 11.640 estableció el llamado sábado inglés: los empleados no podrán ser ocupados después de las 13.00 horas. de la víspera del día de descanso (el domingo).

En 1913, Enrique del Valle Ibarlucea presentó un proyecto para la regulación del trabajo a domicilio, que se había extendido como consecuencia del aumento del costo de vida y la necesidad de los hogares pobres de contar con otro ingreso. A comienzos de la segunda década del siglo XX el trabajo a domicilio había experimentado un notable incremento en la Capital, sobre todo en las industrias del vestido y del tocador. De acuerdo a la información del Departamento Nacional de Trabajo, en 1912 dicha industria *"absorbía 74.177 obreros a domicilio. De dicho total 60.000 eran mujeres."* (Panettieri, 1984: 68). Las condiciones de trabajo comprobadas por la inspección realizada por el Departamento Nacional de Trabajo eran decididamente malas: largas jornadas sin descanso en una habitación que era utilizada al mismo tiempo de hogar de la familia y de lugar de trabajo.

Las primeras disposiciones sobre el trabajo a domicilio ya habían aparecido en la legislación del trabajo de menores y mujeres. Con la finalidad de comprobar que no se exigiera a los menores una jornada superior a las prescripta por la ley, el artículo 16 del

decreto reglamentario de la Ley N° 5.291, sancionada en 1907, establecía que quienes emplearan menores de 16 años en trabajos ejecutados fuera del establecimiento estaban obligados a llevar un registro que expresara la cantidad y naturaleza del trabajo encargado, las fechas del encargo y de su cumplimiento. (Kabat, 2003)

El trabajo domiciliario era mejor visto que el trabajo en una fábrica: no sólo la mujer podía vigilar su casa mientras trabajaba sino que también quedaba fuera de la influencia sindical. Del Valle Iberlucea, que compartía esta opinión, reconocía sin embargo que las condiciones del trabajo a domicilio eran tan penosas que *"(...) en muchas mujeres se despierta el anhelo de salir del ambiente lóbrego del hogar para ir a los grandes talleres donde se gana más con menores dificultades."* (Kabat, 2003). De ahí su propuesta de mejorar las condiciones del trabajo domiciliario, que fue finalmente aprobada en 1918.

La Ley N° 10.505 de protección al trabajo domiciliario imponía la exigencia de un registro patronal, la entrega complementaria de una libreta a los trabajadores, recaudos vinculados con la higiene y la prevención del contagio de enfermedades infecciosas. La principal novedad de esta ley fue el establecimiento de un salario mínimo para los trabajos efectuados a domicilio. (Kabat, 2003)

En 1914, el diputado Alfredo Palacios presentó un proyecto sobre la protección legal contra el embargo de sueldos y pensiones, que fue aprobado como ley con el número 9.511. En la fundamentación de la propuesta, el diputado socialista afirmaba que *"los sueldos, jubilaciones y salarios y pensiones indispensables para asegurar la subsistencia propia y de la familia deben estar a salvo de toda coerción."* (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 13 de julio 1914). El primer artículo decía que *"no son susceptibles de embargo*

Artículos de la Ley N° 9.688

Todo empleador será responsable de los accidentes ocurridos a sus empleados u obreros durante el tiempo de la prestación de los servicios, ya sea por el hecho o en ocasión del trabajo o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al mismo.

El empleador será igualmente responsable del accidente cuando el hecho generador ocurra al trabajador en el trayecto entre su lugar de trabajo y su domicilio, o viceversa, siempre que el recorrido no haya sido interrumpido en interés particular del trabajador o por cualquier razón extraña al trabajo.

El Estado nacional, las provincias y las municipalidades, en su carácter de empleadores, están sujetos a las responsabilidades y obligaciones que esta ley establece.

ni pueden ser enajenados ni afectados a terceros por derecho alguno los salarios, sueldos, jubilaciones y pensiones que no excedan los 100 pesos". Como se dijo en el debate parlamentario *"para apreciar la trascendencia de esta ley hay que tener en cuenta el nivel reducido de los salarios en aquel entonces, la difusión alarmante que había alcanzado la usura, sus excesos y las graves consecuencias que acarreaba la insolvencia de los empleados públicos."* (Congreso Nacional, Cámara de diputados, 13 de julio 1914).

La sanción, en octubre de 1915, de la Ley de Accidentes de Trabajo N° 9.688[12] significó un avance importante en materia de seguridad social. Por primera vez se introduce la noción de riesgo social y se establece que la responsabilidad de los accidentes de trabajo corresponde al empleador.

La mala cosecha de 1914 y el estallido de la Primera Guerra Mundial fueron los detonantes de una profunda crisis económica. Las exportaciones cayeron bruscamente y también se contrajo la actividad en el sector de la construcción. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores cuando hubo que recurrir a la migración para resolver el problema de la escasez de mano de obra, a partir de 1912 comenzó a contraerse la demanda laboral: entre 1912 y 1917 el desempleo creció del 5,1 al 19,4.

De acuerdo con el diagnóstico del gobierno se estaba ante una situación de paro forzoso definido como *"la desocupación involuntaria de los obreros válidos."* (Departamento Nacional de Trabajo,1913: 387). Ante esta situación, el Departamento Nacional de Trabajo consideró que eran dos las medidas que podían implementarse para hacer frente al desempleo: la creación de oficinas de colocación para poner en contacto la oferta y la demanda y el *seguro de desempleo*, en caso que no se lograra colocación para el obrero. Como esta segunda opción no contó con la aprobación ni de la Unión Industrial ni de los diputados socialistas[13], el gobierno optó por el primer camino. Es así que en 1913 se crearon las Agencias Gratuitas de Colocaciones que quedaron bajo la órbita del Registro Nacional de Colocaciones del Departamento Nacional del Trabajo[14] con facultades para intervenir en el mercado laboral específicamente, en la distribución de la población y disminuir así los riesgos del paro. La ley previó la creación de dos agencias públicas y gratuitas en la Capital Federal y una en cada capital de provincia y de territorio nacional, otra en Rosario y otra en Bahía Blanca.

---

12. Sancionada el 11 de octubre de 1915.
13. Juan B. Justo temía que una vez establecidas las agencias de colocación no cumplieran debidamente con sus fines. Palacios, por su parte, propuso reducir las jornadas laborales. (Departamento Nacional de Trabajo, 1913).
14. Ley N° 9.148 promulgada el 27 de setiembre de 1913.

En torno a las mujeres trabajadoras

Durante el período que va desde fines del siglo XIX hasta la década del cuarenta se escucharon voces que preocupadas por la situación de la "pobre madre obrera", planteaban la necesidad de establecer un marco legal para la protección del trabajo femenino. El trabajo era visualizado como peligroso no sólo para la mujer sino también para la Nación, por las consecuencias nefastas que podía tener sobre sus cuerpos y su moral. De acuerdo con una estudiosa de los temas de la mujer trabajadora, *"la asociación familia-mujer, y mujer-madre fue generando un consenso alrededor de la idea de que el Estado debía garantizar condiciones materiales y morales óptimas para que todas las mujeres pudieran ser madres."* (Lobato, 1997: 47).

La primera ley que tuvo como objetivo específico la protección de las mujeres fue la N° 5.291 presentada en el Congreso de la Nación por el diputado socialista Alfredo Palacios en 1906 y sancionada al año siguiente. El proyecto no sólo contemplaba jornadas laborales de 8 horas para menores de 16 años y establecía condiciones mínimas de seguridad y salubridad en los ámbitos laborales, sino que también legislaba sobre cuestiones que sólo incumbía a las mujeres: colocación de sillas para las empleadas, permisos de 15 minutos cada dos horas para amamantar a los hijos, treinta días de descanso después del parto, descanso de dos horas consecutivas entre la mañana y la tarde, entre otras cosas. La ley fue de aplicación obligatoria para la Capital Federal y territorios nacionales, pero discrecional para las provincias. (Bertolo, 2005)

Esta ley sancionada en 1907 fue reemplazada en 1924 por la N° 11.317. Entre otras cuestiones, se ratificaba la jornada laboral de 8 horas, se establecían 45 días de licencia antes del parto y 60 después, salas cuna para los menores de dos años en los establecimientos con más de 50 obreras, y la prohibición del despido por embarazo, correspondiendo una indemnización en casos injustificados.

Unos años más tarde, Alfredo Palacios acompañado esta vez por el diputado de extracción socialista Mario Bravo, presentaron un nuevo proyecto de ley de protección a la madre obrera, aprobado casi sin discusión en 1934. La Ley N° 11.933 establecía un subsidio por maternidad, "equivalente a un salario o sueldo íntegro garantizando el derecho a cuidados gratuitos de un médico o de una partera". El financiamiento para este seguro estaba a cargo de la trabajadora, el Estado y el patrón. Fue también Alfredo Palacios quien tuvo la iniciativa de proponer la prohibición de despido del personal por contraer matrimonio.[15]

15. Ley N°12383, del año 1938.

La Ley N° 12.341 fue otra de las iniciativas del diputado Palacios para la protección de la maternidad de las trabajadoras. De acuerdo con esta norma legal estaba prohibido el trabajo de las mujeres treinta días antes del parto y cuarenta y cinco días después. Estipulaba, también, el deber de toda madre de amamantar a sus hijos, para lo que debía brindarle a la madre toda clase de facilidades y la prohibición de amamantar a un niño ajeno mientras el suyo no cumpliera los cinco meses. Unos años mas tarde, en 1937, se creó la Dirección de Maternidad e Infancia dependiente del Ministerio del Interior, del cual iban a depender una serie de instituciones: hogares talleres maternales para solteras, abandonadas e indigentes, centros de protección maternal e infantil, salas de lactancia y cantinas maternales. Esta Dirección se mantiene hasta el presente.

La política de vivienda

Cuando a fines del siglo XIX los migrantes europeos llegaron masivamente al país, algunas ciudades crecieron desmesuradamente. La ciudad de Buenos Aires pasó de 177.787 habitantes en 1869 a 950.891 en 1904.

Este aumento de la población no estuvo acompañado con una oferta equivalente de viviendas. Los nuevos habitantes de la ciudad se tuvieron que conformar con vivir en los llamados conventillos.[16] Según el Censo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires de 1904, más del 10% de la población total de la ciudad vivía en conventillos o inquilinatos. Los alquileres eran muy altos representaban un tercio a un quinto del salario. Las piezas tenían poca ventilación –algunas no tenían ni siquiera ventanas–, y en éstas solían vivir hasta diez personas, muchas de las cuales no tenían baño. Si bien cada conventillo tenía un reglamento interno, la mayoría de ellos imponían las mismas prohibiciones:

> *"En la Capital un 80% de las familias obreras que viven en la planta urbana ocupan una sola pieza, cualesquiera sea el número de hijos. De cada 100 de estas familias que sólo disponen una sola pieza para vivir, tres se componen de nueve o más personas, 12 % se componen de siete y ocho, 32% están formas por cinco o seis y 45% por tres o cuatro. En diez casos de cada 100, la familia es un matrimonio sin hijos" (Alejandro Bunge, 1940: 374)*

16. Se denomina así un tipo de vivienda también conocida como inquilinato, donde cada cuarto es alquilado por una familia o por un grupo de hombres solos. Los servicios (comedor, baños) suelen ser comunes para todos los inquilinos.

lavar ropa, recibir huéspedes, tocar instrumentos musicales o mantener animales o niños en las habitaciones. Cualquier infracción servía como excusa para el desalojo. Era posible imponer estas condiciones porque la oferta de vivienda era más que escasa. Por esta razón, los inquilinos debían "amontonarse" en las viviendas a las que lograban acceder.

En 1907, la municipalidad anunció un aumento de los impuestos para el año siguiente. Los propietarios y arrendatarios intentaron trasladar este aumento a los inquilinos. Los moradores de un conventillo de la zona Sur se rehusaron a pagar y pronto el movimiento de protesta se extendió por toda la Capital Federal y a otras ciudades del interior como Rosario, Bahía Blanca, Mar de Plata, Rosario y La Plata.

Las mujeres y los más jóvenes tuvieron un rol protagónico, enfrentando a la policía con palos, escobas y otros objetos. Hubo manifestaciones de niños y niñas, portando escobas como símbolo, ya que se trataba de barrer la injusticia. Buena parte de la prensa, apoyó a esta llamada huelga de los inquilinos. Sin embargo, después de más de tres meses de conflicto, el movimiento perdió empuje. Para diciembre de 1907, el movimiento había decaído y muchos dirigentes estaban encarcelados o deportados. A pesar de la huelga, las condiciones de vida en los conventillos no mejoraron y los alquileres volvieron a subir.

El problema de la vivienda

No tratamos de las casas de las personas bien acomodadas o que tienen una mediana posición; hablamos de lo que son las casas de inquilinato para los pobres. No sé si todos las conocen. Yo, por mi profesión, me veo obligado muchísimas veces a penetrar en ellas, y tengo ocasión de observar lo que allí pasa. Un cuarto de conventillo, como se llaman esas casas ómnibus, que alberga desde el pordiosero al pequeño industrial, tiene una puerta al patio y una ventana, cuando más; es una pieza cuadrada de cuatro metros por costado, y sirve para todo lo siguiente: es la alcoba del marido, de la mujer y de la cría, como dicen ellos en su lenguaje expresivo; la cría son cinco o seis chicos debidamente sucios; es comedor, cocina, despensa, patio para que jueguen los niños, sitio donde se depositan los excrementos, a lo menos temporalmente, depósito de basura, almacén de ropa sucia y limpia si la hay, morada del perro y del gato, depósito de agua, almacén de comestibles, sitio donde arde a la noche un candil, una vela o una lámpara; en fin, cada cuarto de éstos es un pandemónium donde respiran contra las prescripciones higiénicas, contra las leyes del sentido común y el buen gusto y hasta contra las exigencias del organismo mismo, cuatro, cinco o más personas. De manera que si hubiera algo hecho con el propósito de contrariar todos los preceptos higiénicos, al hacer un conventillo no se habría acertado mejor (Wilde, 1895: 29-30).

La primera intervención estatal destinada a resolver el problema de la vivienda de los sectores populares se remontan a la propuesta del diputado Yrigoyen. Esta propuesta dio origen a la Ley N° 4.824 de 1905, que autorizaba fondos a la municipalidad de Buenos Aires orientados a construir viviendas para obreros. Casi cinco años después, se habían construido sólo 64 viviendas.

Fue en 1915 cuando se produjo un cambio significativo, al aprobarse la Ley N° 9.677, propuesta por el diputado católico por Córdoba, Juan Cafferata. En el transcurso del debate algunos diputados expusieron detalles de la dramática situación en que se hallaban los habitantes de los conventillos. El socialista Enrique Dickmann, en la sesión del 3 de setiembre de 1915, recordaba que la preocupación de los poderes públicos por este problema había comenzado desde la huelga de los inquilinos, pero que el Estado poco o nada había hecho. Ocho años más tarde, se mantenían las desesperantes condiciones de habitabilidad de los conventillos. *"En mi calidad de médico yo he visto cuatro o cinco chicos en la cama con enfermedades infecciosas en la pieza donde la madre y la hija mayor trabajan"*. El diputado calificó a los conventillos porteños como *"peor que el infierno del Dante." (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 3 de septiembre de 1915).*El argumento de Cafferata, un hombre muy cercano a la Iglesia Católica, en favor de la intervención del Estado en materia de vivienda era que éstas tenían como objetivo cuidar y brindar bienestar a las familias. *"Demos a la familia, que es la base donde descansa la prosperidad de la Nación, démosle hogar higiénico y abrigado, techo protector, casa propia y habremos hecho obra de humanidad y patriotismo. Garanticemos a ese trabajador, a ese obrero, que después de sus días la esposa y los hijos tendrán asilo seguro contra la miseria, porque esas paredes adquiridas a costa de sudores y economías son su patrimonio; que su ancianidad no será turbada por el espectro criminal; que podrá poseer su hogar, el dulce hogar de las tradiciones y de los recuerdos, y habremos llenado con aplauso los deberes de nuestro mandato. […] Es menester, ante todo, ser prácticos, para ser útiles."* (Martínez, 2007: 12-13).

La ley dio origen a la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB), que tenía por objetivo, mediante la contratación de terceros, la construcción de casas higiénicas y baratas, destinadas a ser vendidas o alquiladas a los sectores populares en general. La Comisión estaba formada por cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo y los fondos para la construcción de viviendas individuales y colectivas se obtenían de la recaudación del hipódromo de los días jueves, de fondos otorgados por el Gobierno nacional y de donaciones. La ley apuntaba a que la CNCB construyera viviendas con

fondos propios otorgando facilidades a la gente de bajos recursos para adquirir su vivienda. La deuda de la misma la podían cancelar en veintitrés años.

La CNB planificó la construcción de 3.000 viviendas. Alejandro Bunge consideraba insuficiente este número puesto que *"de las 200.000 familias de trabajadores que habitan en la Capital y sus alrededores unas 150.000 ocupan una pieza, se comprenderá que el paso, reducido a este impulso, será lento"* (1940: 379). Confirmando los pronósticos más pesimistas entre 1915 y 1919 sólo se construyeron 972 unidades.[17]

La otra institución que se destaca del período es el Banco Hipotecario Nacional. Creado en 1886, al menos en los primeros años no presentó soluciones para el problema habitacional de los sectores populares ya que el crédito hipotecario oficial, por sus características, sólo llegaba a sectores pudientes (Yujnovsky, 1974). Sin embargo, desde la década del veinte, el BHN tomó un nuevo rumbo a partir de la Ley N° 10.676, que reformó la carta orgánica de la institución y le asignó nuevas funciones destinadas especialmente a la vivienda popular y a la política agraria. Se destacan los créditos otorgados a empleados públicos que, a pesar de no ser extensivos a la totalidad de los sectores populares, aumentaron en número con relación a años anteriores. También se pusieron en marcha planes de colonización, por medio de préstamos hipotecarios a agricultores que quisieran asentarse en las provincias de Mendoza, Tucumán, Santiago del Estero, Entre Ríos y Buenos Aires. Finalmente, con la crisis del treinta las actividades del banco disminuirían, hasta que, con el peronismo, cobra un verdadero papel protagónico en la política de vivienda. (Ballent, 2004)

Simultáneamente otras instituciones no estatales fueron desarrollando algunos planes que resultaron ser muy significativos. Por un lado, estaban algunas organizaciones civiles que se ocuparon del problema de la vivienda durante el período como, por ejemplo, el Museo Social Argentino y la Cooperativa del Hogar Obrero (CHO). Mientras la primera mantuvo una acción más de difusión de las virtudes de la casa higiénica e individual y dirigida a las acciones parlamentarias, la CHO se sustentó en la construcción de

17. Francisco Liernur sostiene que, en general, la política de vivienda real durante los años de existencia de la Comisión consistió en estimular el éxodo de la población a los cinturones periféricos, bloquear los alquileres, aumentar la oferta de crédito hipotecario, realizar tareas educativas y de difusión sobre vivienda higiénica, y tratar de mantener bajos los precios de los transportes; y califica a los conjuntos de vivienda construidos como "actos políticos en respuesta a necesidades contingentes" o producto de la presión de empresas constructoras. (Liernur, 2004: 135)

viviendas para sectores trabajadores. Si bien sus alcances resultaron poco significativos y limitados al ámbito de la ciudad de Buenos Aires, significó el primer proyecto sustentado en la construcción de viviendas en base al autoahorro por asociaciones civiles.

Como puede observarse, en la etapa anterior al peronismo el centro de atención está puesto en dos ejes: en las características que debían tener las viviendas (máxima preocupación de los higienistas y de los sectores católicos) y en la experimentación en la construcción –muy variada y no sistemática- de complejos más o menos importantes que sirvieran como modelos a la sociedad de comienzos del siglo XX. En este sentido, debemos decir que si bien la intervención del Estado parece haber sido limitada existió y produjo una serie de medidas que favorecieron a algunos sectores de trabajadores.[18]

La política previsional

Paralelamente al avance de la legislación laboral, a comienzos del siglo XX surgen las primeras cajas de jubilaciones cuyos beneficiarios son grupos ocupacionales que ocupaban un lugar estratégico en el sistema productivo o en la administración pública. Gozar de una jubilación significa no sólo una protección para las personas de edad sino también un alivio para su familia al disponer de mayores ingresos.

Durante el siglo XIX solo los militares, los altos escalafones de la administración pública y los maestros públicos recibían el beneficio de jubilaciones y pensiones. En 1904, con la sanción de la Ley N° 4.349 que crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones se extendió la cobertura a todos los trabajadores de la administración central: funcionarios, empleados y agentes civiles que desempeñaban cargos en la administración, personal del Consejo Nacional de Educación, empleados del Banco de la Nación y del Hipotecario Nacional, magistrados judiciales, ministros de Estado y los que desempeñaban cargos electivos con más de 20 años de servicios y el personal de Ferrocarriles de la Nación. *"Esta ley inaugura un nuevo escenario de protección social de alcance limitado a los trabajadores vinculados al sector público*

18. Debe tenerse en cuenta el congelamiento de los alquileres en 1920 (gobierno de H. Yrigoyen), que fue la primer medida adoptada en ese sentido y repetida, luego, en el gobierno de Perón.

nacional, dando origen al seguro social argentino basado en un sistema de capitalización colectivo. Estos regímenes poseen como características la obligatoriedad, la profesionalidad y las prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Su financiamiento se realizaba con aportes y contribuciones, calculándose un porcentaje sobre la nómina de salarios." (Flier, 2000: 121)

En 1915 surgió la primera caja de jubilaciones para el sector privado: la de los ferroviarios. Como la normativa establecía que la condición para otorgar la jubilación era la prohibición de participar en huelgas, los trabajadores no aceptaron la ley. En 1919, eliminada esta restricción, se sancionó un nuevo régimen jubilatorio que contó con el acuerdo de los trabajadores del ferrocarril. (Ley N° 10.650)

En 1921, durante el gobierno de Irigoyen, se reglamentó la Ley N° 11.110, que creó la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y dos años después recibieron estos beneficios los empleados de bancos y compañías de seguros. Finalmente, en 1939, los empleados del periodismo, gráficos, de la marina mercante y de la aeronáutica civil vieron instituidas sus cajas de jubilaciones.

Estas cajas, que estaban administradas por empleadores, trabajadores y el Estado establecían cada una de ellas su propia normativa en materia de determinación de los haberes: el monto y los años de aportes y contribuciones y la edad de jubilación. Se fue construyendo así un sistema previsional fragmentado en que cada grupo ocupacional establecía el monto del haber jubilatorio para sus afiliados de acuerdo a los recursos de cada caja. A comienzos de 1944 el total de cotizantes a las cajas nacionales existentes sumaba poco más de 430.000, el 7% de la población económicamente activa.

La salud pública

Durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, las condiciones de salud de amplios sectores de la población eran penosas. A las malas condiciones laborales, el hacinamiento y las elevadas tasas de mortalidad infantil y materna, se le sumaron una serie de enfermedades infectocontagiosas que se propagaron por la ciudad de Buenos Aires. Cólera, fiebre amarilla, fiebre tifoidea, tuberculosis, viruela,

sarampión, eran algunas de las enfermedades que azotaron la Capital del país. En 1867 una epidemia de cólera causó la muerte de 8.000 personas, aproximadamente un 5% de los habitantes de la ciudad. En 1871, la fiebre amarilla dejó un saldo de 13.725 muertos -sobre 90.000 habitantes- y provocó el exilio de la mitad de la población hacia el norte de la ciudad y otras zonas periféricas. Estas epidemias creaban una sensación de pánico y provocaban fuertes críticas que reclamaban la intervención por parte del Estado en materia de salubridad de la población.

En este contexto, la situación de la salud pública se instauró como un tema central en la esfera pública porteña, siendo motivo de discusión de las elites políticas e intelectuales. Los médicos enrolados en el higienismo fueron ocupando un lugar cada vez más protagónico al articular, junto al Estado, un conjunto de intervenciones sobre la vida privada de los habitantes de Buenos Aires.

El higienismo fue un pensamiento político y social orientado a modificar las circunstancias sociales y las pautas culturales que consideraban culpables de la propagación de enfermedades. Entre 1880 y 1920 la prédica higienista transitó de la prevención de las epidemias -evitar el hacinamiento, crear espacios al aire libre, y alejar posibles lugares de contagio como hospitales, cementerios, mataderos e industrias- a una postura inclinada a la construcción de un sistema asistencial, esto es, la organización de instituciones de asistencia, prevención, moralización y bonificación social (Armus, 2007). Con una creciente influencia sobre los funcionarios estatales, los higienistas lograron impulsar campañas de vacunación antiepidémicas, expandir las redes de agua potable, pavimentar calles, efectuar controles sanitarios de los alimentos y mejorar la recolección de basura.

En 1880 se creó el Departamento Nacional de Higiene, que reemplazó al antiguo Consejo de Higiene, con el objetivo de realizar actividades relacionadas al estudio de la salud pública y asesorar al Poder Ejecutivo en materia legal. Las funciones del Departamento iban desde proyectar medidas sanitarias para los puertos, vigilar el ejercicio legal de la medicina, de la farmacia y "demás ramas del arte de curar" hasta aconsejar a la autoridad los medios para mejorar la higiene pública en la Capital e implementar medidas profilácticas contra las enfermedades exóticas, endémicas, epidémicas o transmisibles.

Tres años después, en 1883, se creó en la Capital de la República la Asistencia Pública, que tenía a su cargo una red de hospitales subsidiados desde el Estado nacional. En 1907 se fundó la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales. Esta comisión habilitó en los 25 años de su existencia 7.000 camas, la mayor parte ubicadas en el interior del país.

Con la creación de la Asistencia Pública se profundizó el enfrentamiento entre los médicos higienistas y la Sociedad de Beneficencia.[19] La disputa tenía que ver con derechos, con las posibilidades de desarrollo y prestigio profesional, con una mirada distinta sobre los problemas de las sociedades y urbes modernas, pero también con las condiciones y carga de trabajo que estas diferentes concepciones significaban para cada uno (Campos, 2006). La municipalidad porteña destinaba alrededor de un 20% de su presupuesto anual para la Asistencia Pública y subvencionaba además algunas pocas instituciones de beneficencia En 1915 contaba con 17 hospitales. Tenía además una estructura de atención domiciliaria de urgencia y primeros auxilios, con base en la división del territorio capitalino en áreas de atención. Desarrollaron también el sistema de consultorios externos. Aunque existía la diferenciación formal entre pobres de solemnidad y meramente pobres, con el tiempo el pago de arancel en sus hospitales se convirtió en una excepción.

19. Ya a fines del siglo XIX, bajo la presidencia de Pellegrini, Emilio Coni, director en ese entonces de la Asistencia Pública, le presentó al presidente una propuesta de "centralización de los hospitales y hospicios en una autoridad competente... porque a juicio mío debían depender de una comisión de personas honorables e idóneas, pues en materia hospitalaria no bastaban la distinción y la belleza... para tornarlas hábiles en la administración de establecimientos esencialmente técnicos, que requieren conocimientos que ellas no pueden tener". Es notable la respuesta que Pellegrini le dio a su pedido: "...las ideas expuestas están perfectamente fundamentadas... deploro que en nuestro país, donde la Sociedad de Beneficencia figura como una entidad poderosísima, no será posible por ahora, realizar su desiderátum... no ha nacido aún el hombre público en este país que se atreva a retirarle a dicha asociación la dirección de los nosocomios a su cargo, so pena de levantar ante sí una enorme montaña de resistencias y malas voluntades. La Sociedad de Beneficencia es, a mi ver, una fortaleza inexpugnable..." (Coni, Emilio, citado por Veronelli, 2004: 301)

Cuadro 3. Distribución de hospitales según dependencia en 1915

Provincia	Nacionales	Provinciales	Municipales	Beneficencia	Total
Capital	5		17	4	26
Territorios	1			6	7
Buenos Aires	3	2	27	43	5
Santa Fe			1	14	15
Entre Ríos			1	18	19
Córdoba	1	1		10	12
Tucumán			4	3	7
Corrientes			3	10	13
Mendoza		2	2	2	6
Sgo. del Estero		1		1	2
Salta		1		5	6
San Luis				8	8
San Juan		1		2	3
Catamarca				5	5
La Rioja				2	2
Jujuy			2	4	6
Total	10	8	57	137	212
% del total	5%	4%	27%	64%	100%

Fuente: Inspección de Subsidios, Memoria del MREC 1915. (extraído de Campos, 2006)

Como se observa en el cuadro anterior, el modelo de la Asistencia Pública se difundió rápidamente por las capitales de provincia y municipios. En 1910 siete de las catorce capitales de provincia contaban con Asistencia Pública municipal. Sólo la de Mendoza tenía una de carácter provincial. En 1920 ya existía en otras tres y sólo faltaban La Rioja, San Juan y San Luis para cubrir el territorio nacional.

La intervención municipal no se restringió a la atención de la salud sino que procuró también el abaratamiento de los bienes de consumo popular. Así, en las jurisdicciones más grandes (por ejemplo, Buenos Aires, Rosario, Mar del Plata) se crearon panaderías, carnicerías, cocinas populares, ferias francas, venta de leche, de hielo, etc., dependientes de la municipalidad. (Campos, 2006)

En los albores del siglo XX se agudizo el enfrentamiento entre las sociedades de beneficencia que prestaban asistencia médica y los defensores de la salud pública. Los médicos higienistas reclamaban por la eliminación de las organizaciones de beneficencia y la centralización de las políticas de salud en el Estado. En esta discusión no sólo estaba en juego si debía primar la caridad sobre el derecho de los ciudadanos a la salud pública, más allá de su condición económica, sino también el propio concepto de salud pública. Mientras que los higienistas consideraban que el Estado debía ejercer una acción preventiva y planificada, las damas de caridad sólo pretendían observar reglas de higiene desde los hospitales que ellas administraban.

Con el tiempo, la balanza comenzó a inclinarse a favor de los higienistas, como lo atestiguan la creación de la Asistencia Pública Nacional en 1917, la reorganización del Departamento Nacional de Higiene dos años más tarde y la convocatoria a la Primera Conferencia Sanitaria Nacional. Sin embargo, no se alcanzó el consenso necesario para avanzar en el proceso de centralización.

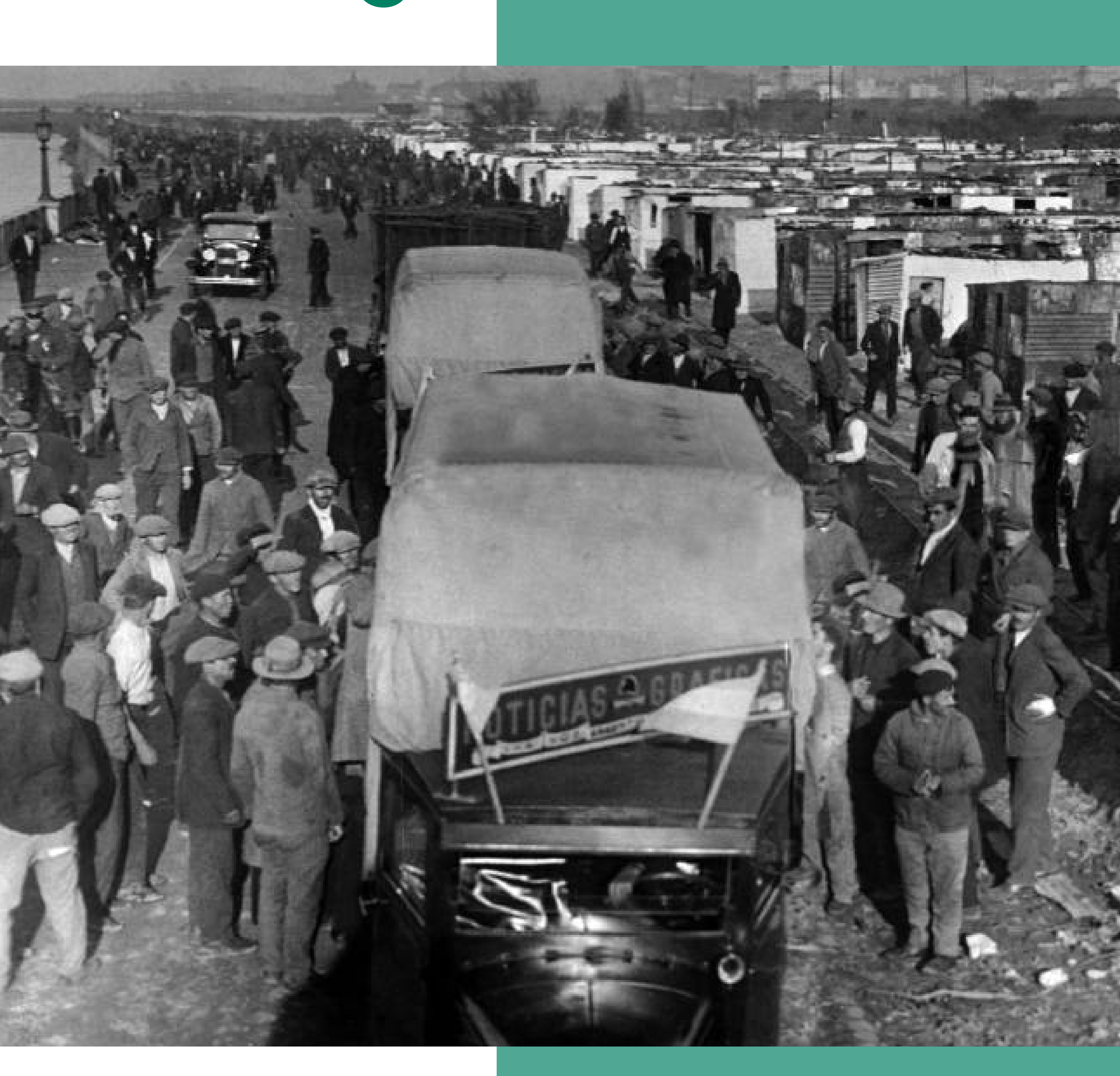
Hubo otras organizaciones de la sociedad civil que se sumaron al sistema de salud. Con el fin de satisfacer la demanda de atención médica de grupos de inmigrantes de nacionalidad afín, a finales del siglo XIX comienzan a crearse mutuales y sociedades de socorros mutuos. En esos años también surgieron otras entidades sustentadas en la identidad profesional que, a diferencia de las mutuales, recibían importantes aportes del Estado. Las más importantes eran las de la policía, las fuerzas armadas, y los ferroviarios. (Tobar, 2001)

Si bien la demanda por una mayor intervención estatal es una constante durante las décadas de los veinte y treinta, el peso de la tradición particularista y la fragmentación del sistema de salud obstaculizó, como bien señala Susana Belmartino, la efectiva presencia del Estado bajo la forma de instituciones específicas.(Belmartino, 2005)

La crisis de 1929 puso fin al modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios e impulsó nuevas estrategias económicas. Cuando, luego de algunos años, el país vuelve nuevamente a la senda del crecimiento, la sociedad argentina presentaba una fisonomía diferente y los actores que operaban en la arena política presentaban también un perfil distinto.

Capítulo III

Nuevos escenarios, nuevos actores (1930/1943)



En un mundo convulsionado por el crack financiero del 29 que puso en duda los basamentos sobre los que se fundaba hasta ese momento la economía, la elite gobernante en la Argentina se vio obligada a buscar nuevos caminos, a probar nuevas estrategias económicas. Ponerlas en marcha exigía una activa participación del Estado. En el nuevo escenario que se arma luego de la crisis, el Estado adquirió un nuevo protagonismo en la esfera económica. La creación de la Confederación General del Trabajo, organismo que unificó los distintos gremios, es una señal del cambio en otro de los actores claves del campo de las políticas sociales: el sindicato.

Los treinta no son, por lo tanto, sólo la década infame en la que el fraude y la proscripción están a la orden del día. Es una década de construcción de nuevos escenarios, en la cual el sindicato y el Estado adoptan nuevos roles, y los enfrentamientos comienzan a resolverse por medio de la negociación. Son estos cambios los que posibilitan las políticas que años más tarde el peronismo va a poner en marcha y no las novedades en el campo de la política social, los que distinguen esta década.

Los cambios en el escenario político

El gobierno radical encabezado por Hipólito Yrigoyen inauguró una nueva relación entre el gobierno y la dirigencia sindical. Este cambio en la relación fue posible no sólo por el particular estilo de gestión del presidente sino por los cambios habidos en la dirigencia del movimiento obrero. La dirección de los sindicatos había quedado en manos de sindicalistas y socialistas quienes, a diferencia de los anarquistas, estaban dispuestos a negociar con los patrones y el Estado.[20]

Esta nueva relación con el movimiento obrero fue interpretada por distintos autores como el momento inaugural de una nueva modalidad de relación del Estado con los trabajadores. Si bien el Departamento Nacional de Trabajo desde su creación tenía capacidades para intervenir en el caso de un conflicto laboral, la novedad con Irigoyen es que además de mantener contactos fluidos y directos con la FORA laudó, en distintas ocasiones, a favor de los obreros.

Yrigoyen propuso la sanción de un Código de Trabajo que, como sucedió con el de Joaquín V. González, tampoco consiguió aprobación. Este código incorporaba algunas innovaciones con relación al trabajo femenino. Una de ellas era la inclusión de una serie de normas destinadas a cuidar la mujer durante el embarazo. Además de ampliar el plazo de licencia incorporando 45 días de descanso en la etapa de preparto, creaba un seguro de maternidad administrado por el Departamento Nacional de Trabajo.

---

20. Distintos autores (Garguin, 2000. Falcón, 2004) consideran que hubo un pacto tácito entre el sindicalismo y el presidente Irigoyen. Este pacto fue posible, según Falcón, porque los radicales no se proponían crear corrientes proradicales y los sindicalistas no competían, dado su conocido abstencionismo, con los radicales en el plano electoral. Se ha dicho más de una vez que este pacto tácito respondía a la necesidad de hacer frente a un adversario común: los socialistas. En efecto, ellos competían con los radicales en el terreno político y con los sindicalistas revolucionarios en el sindical" (Falcón, 2004:120). Sin embargo, los socialistas también estaban dispuestos a participar en la mesa de negociaciones como se demostró cuando se trató de defender los intereses de los trabajadores del ferrocarril.

Este fondo se constituiría con aportes del tesoro nacional, contribuciones patronales y donaciones de terceros (Bertolo, 2005). En el código se establecía además el derecho de las mujeres a un descanso de dos horas entre la jornada de la mañana y la de la tarde. La ley exigía además que los empleadores debieran proveer asientos con respaldo o sillas a las trabajadoras en las tiendas, almacén y otros establecimientos comerciales. Habría que esperar unos años para que se aprobaran algunas de estas medidas.

Pese a este cambio en la relación Estado/sindicato inaugurado por Yrigoyen, fue durante su presidencia cuando se produjo la dramática represión a los obreros en los talleres metalúrgicos Vasena en los días de la "la Semana Trágica"[21] y en la Patagonia, dejando como saldos decenas de muertos.[22]

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La creación, en 1919, de la Organización Internacional del Trabajo constituyó sin duda un hito fundamental en la defensa de los derechos de los trabajadores. La tarea encomendada a la OIT por los países firmantes del tratado de Versalles fue la de proponer reformas sociales y defender los derechos de los trabajadores. En el mismo año de su creación se realizó en Washington la primera Conferencia Internacional del Trabajo, en la que se aprobaron 6 convenios que regulaban las condiciones laborales:

1) ***Primer convenio.*** *Sobre la limitación de las horas de trabajo: ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales.*
2) ***Segundo convenio.*** *Sobre el combate al desempleo: todo miembro de la OIT deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central.*

---

21. La Semana Trágica se inició a comienzos de 1919 a raíz de una huelga decretada por los obreros de un taller metalúrgico en reclamo de mejoras salariales y reducción de la jornada de trabajo. Como consecuencia de la intervención policial varios obreros resultaron muertos. Los disturbios continuaron durante varios días extendiéndose incluso a otras ciudades. Finalmente el gobierno nacional dio intervención al ejército, que reprimió duramente dejando un saldo de varios muertos y heridos.

22. En setiembre de1920 en la provincia de Santa Cruz se inicia una huelga de protesta. Entre otras demandas, los obreros rurales exigían que en recintos de 16 m² no durmieran más de tres hombres, que se entregase un paquete de velas a cada obrero mensualmente, que no se trabajase los sábados, un mejoramiento de las raciones de alimentos, un sueldo mínimo mensual de 100 pesos y el reconocimiento de la Sociedad Obrera, que respondía a la FORA, como el único representante legítimo de los trabajadores, aceptando el nombramiento de un delegado como intermediario entre las partes en conflicto. Este pliego fue rechazado por la organización que nucleaba a los estancieros, la Sociedad Rural. La respuesta de los trabajadores fue declarar la huelga general, en noviembre de 1920 en todo el territorio de la provincia de Santa Cruz. El conflicto se extiende por varios meses. En noviembre de 1921, el presidente Hipólito Yrigoyen decidió el envío de tropas del Regimiento 10° de Caballería. La campaña finalizó el 10 de enero de 1922 con un dramático saldo: alrededor de 1.500 obreros resultaron muertos.

3) ***Tercer convenio.*** *Sobre la protección a la maternidad: las trabajadoras tienen derecho a licencia las seis semanas anteriores y las seis semanas posteriores al parto; tendrán derecho a dos descansos de media hora diarios en caso de amamantar a su bebé.*
4) ***Cuarto convenio.*** *Sobre el trabajo nocturno de las mujeres: las mujeres, sin distinción de edad, no podrán ser empleadas durante la noche en ninguna empresa industrial pública o privada, con excepción de aquellas en que estén empleados únicamente los miembros de una misma familia.*
5) ***Quinto convenio.*** *Sobre la edad mínima de ingreso al mercado laboral: los niños menores de catorce años no podrán ser empleados, ni podrán trabajar, en empresas industriales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de aquellas en que únicamente estén empleados los miembros de una misma familia.*
6) ***Sexto convenio.*** *Sobre el trabajo de los menores en la industria: queda prohibido emplear durante la noche a personas menores de dieciocho años, con excepción de aquellas empresas en que únicamente estén empleados los miembros de una misma familia.*

Cambios en el movimiento obrero

El 6 de septiembre de 1930 el General Uriburu derrocó al Dr. Hipólito Yrigoyen, quien estaba cumpliendo su segundo mandato presidencial. En esos días la crisis financiera, que había comenzado en Wall Street en el año 29, golpeaba fuertemente la economía argentina. Entre 1928 y 1932 los precios de los productos de exportación argentinos cayeron alrededor del 42%. El valor de las exportaciones pasó de cerca de 1.000 millones de dólares en 1928 a 335 millones de dólares en 1932 disminuyendo, por lo tanto, de manera notable la capacidad de importar. Las salidas de capital y las dificultades para obtener financiamiento externo agravaron la situación. La consecuencia inevitable fue la caída de la actividad económica y el crecimiento del desempleo.

A la mala situación económica por la que atravesaban los trabajadores se sumó la persecución del gobierno de facto a los sindicalistas considerados izquierdistas. "El gobierno cerró los periódicos anarquistas y comunistas y proscribió a los sindicatos de estas orientaciones, frecuentemente con un alto grado de violencia." (Horowitz, 2004: 106). Si bien el gobierno no intervino los sindicatos, su actividad se vio seriamente limitada por la instauración de la ley marcial y el estado de sitio.

La férrea represión del gobierno militar no impidió de todas maneras que en 1930 la Confederación Obrera Regional (COA) liderada por el socialismo y la Unión Sindical Argentina (USA) -creada en 1922 por la tendencia anarco sindicalista y sindicatos independientes- se fusionaran para crear la Confederación General del Trabajo (CGT), con el compromiso que la nueva central obrera se mantuviera prescindente de los partidos políticos. La FORA, anarquista, se negó a participar.

Programa mínimo planteado en 1931 por la CGT

"1) Reconocimiento de los sindicatos. Por el mero hecho de existir, los sindicatos serán considerados como instituciones de bien público, con facultades para vigilar la aplicación de la legislación social."

"2) Jornada de trabajo y vacaciones. Ocho horas de trabajo para adultos en trabajos diurnos y seis en trabajos nocturnos y en las industrias insalubres. El ciclo semanal será se cinco días como máximo. Vacaciones anuales con goce de sueldo."

"3) Derecho de vida y seguro social. Salario mínimo fijado periódicamente por comisiones integradas por representantes de los sindicatos obreros y de organizaciones patronales de la industria o región. Establecimiento del seguro nacional sobre desocupación, enfermedad, vejez y maternidad."

"4) Intervención obrera. Intervención y contralor de la organización obrera en diversos organismos del Estado."

"5) Oficinas de colocación. Supresión de las agencias particulares; las oficinas de colocación serán establecidas por las municipalidades y en su administración tendrán intervención directa los sindicatos."

"6) Protección a la maternidad. Pensión proporcional al número de hijos menores de 14 años a toda mujer sin marido y sin recursos."

"7) Defensa de la infancia. Instrucción pública y obligatoria, laica y gratuita, hasta los 14 años, debiendo el Estado proveer también gratuitamente, alimentos, vestidos y los útiles necesarios a la enseñanza."

"8) Ley N° 9.688 (accidentes del trabajo). Reforma de la ley en estos aspectos: las incapacidades se contarán desde que se produce el accidente. Extensión de la ley a todos los asalariados indistintamente. Aumentar los beneficios de la indemnización parcial al 100% del salario. Elevar las indemnizaciones máximas a $ 15.000.-. Supresión del límite de salario para tener derecho a los beneficios de la ley. Los seguros por accidentes de trabajo estarán a cargo del Estado."

"9) Estabilidad y escalafón para los trabajadores del Estado y demás entidades de carácter público."

"10) Carestía de la vida. Fijación de los alquileres rústicos y urbanos con arreglo al valor; construcción de casas económicas para obreros por cuenta del Estado y las municipalidades."

"11) Derogación de la Ley N° 4.144."

Fuente: Del Campo, 2005: 72 y 73

En 1932 asumió la presidencia de la Nación el candidato por la Concordancia,[23] Agustín P. Justo. Este triunfo fue posible porque el partido Radical, que era el contaba con la mayoría de los votos, había sido proscripto.

Las circunstancias económicas obligaron al nuevo presidente a tomar una serie de decisiones en materia de política económica. El control de cambios, el Banco Central, las Juntas Reguladoras como la de carne y granos fueron algunas de las creaciones de esos años, marcando un cambio trascendente: la creciente ingerencia que, a partir de este momento y por varias décadas, el Estado va a tener en la economía.

El dramático crecimiento de la desocupación y de los niveles de pobreza decidió al gobierno a intervenir también en el campo sociolaboral. En 1932 el gobierno puso en marcha un Censo Nacional de desocupados. Ese mismo año se sancionó la Ley N° 1.1591, que facultaba al Departamento Nacional de Trabajo a distribuir pasajes gratuitos a aquellos trabajadores que estuvieran dispuestos a radicarse en el interior del país.

Dos años más tarde, el diputado Alfredo Palacios presentó una propuesta de creación de una Junta Nacional para Combatir la Desocupación, que fue aprobada por el Congreso. El objetivo de esta ley, que lleva el número 11.896, era *"organizar la asistencia inmediata a los desocupados, proyectar un plan de acción racional para afrontar la resolución de ese problema, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y promocionarlo a los desocupados, bien sea en los lugares donde se encuentran o trasladándolos a los distintos centros en que su labor sea necesaria y realizar los servicios de asistencia y auxilio."*[24]

23. La Concordancia se conformó en 1931 con el Partido Demócrata Nacional, los radicales antipersonalistas y los socialistas independientes.
24. Artículo 1° de la Ley N° 11.896.

Una vez constituida la Junta, sus integrantes no se propusieron, como sucedió en países como Inglaterra, poner en marcha un seguro de desempleo. Por el contrario, sus miembros estaban convencidos que este seguro sólo acarrearía males peores. En la Memoria elevada al Ministerio del Interior consideran que "el sistema de pagar subsidios a los desocupados, sin proporcionarles trabajo, sólo ha producido una reagravación del mal, enraizándolo en vez de extirparlo, en los países donde se ha aplicado." (citado en Girbal-Blacha, 2003)

El gobierno tampoco optó por poner en marcha políticas activas de empleo. Su acción se limitó a facilitar el traslado de obreros, jornaleros o peones sin trabajo desde las zonas donde existía oferta de mano de obra o adiestrar a los desocupados sin profesión impartiéndoles nociones o rudimentos capaces de permitirles el desempeño de oficios mecánicos o rurales. Se llegó incluso a estipular, para aquellos desocupados sin aptitudes o deseos para el trabajo, su concentración en campos especiales (Girbal-Blacha, 2003). Se aprobó la Ley N° 12.101 (1934) que proponía la creación de agencias públicas de colocaciones, retomando una vieja iniciativa de 1913.

El mejor antídoto contra el desempleo fueron los cambios impulsados por el gobierno de Justo a favor del desarrollo de la industria volcada fundamentalmente al mercado interno. Expulsados por la caída de la producción agropecuaria, una parte significativa de los habitantes del interior del país comenzaron a desplazarse a los grandes centros industriales en busca de horizontes más promisorios. La mayoría de ellos se instaló en el llamado cordón industrial de Buenos Aires, que se convirtió en la zona demográfica más densamente poblada del país. Secundariamente la migración eligió ciudades como Rosario y Córdoba.

Cuadro 4. Tasas de emigración neta por mil de las provincias que persistentemente pierden población por la migración neta de nativos en los períodos intercensales 1869-1960

Provincias	1869-1895	1895-1914	1914-1947	1947-1960
Catamarca	12	14	10	19
Corrientes	6	9	12	16
Entre Ríos	3	6	10	19
La Rioja	8	13	11	17
Santiago del Estero	4	6	12	21
San Juan	9	8	4	5
San Luis	9	13	14	19
Córdoba	4	(4)*	5	7
La Pampa	(3)	(7)	17	22
Santa Fe	(2)	(7)	6	6
Tucumán	(2)	(4)	6	8

*. Los valores entre paréntesis corresponden a períodos en que la migración neta de nativos fue positiva.
Fuente: Lattes, 1973: 861.

A mitad de la década del treinta la economía argentina recuperó su dinamismo. La política económica dejó de tener como objetivo primordial las exportaciones de productos primarios para comenzar a apostar por el mercado interno. Este cambio colocaba a los trabajadores empleados en determinadas ramas industriales, como la textil o la metalúrgica, en el lugar central de la economía. Centralidad que les permitió, como sucedió en décadas pasadas con los trabajadores del riel, convertirse en un actor poderoso a la hora de negociar sus demandas.

En la dirigencia sindical también soplaban nuevos aires. Luego de los dos años pasados con un gobierno como el encabezado por el General Uriburu, que había reprimido

duramente a los trabajadores -desterrando a algunos y enviando a muchos otros a la cárcel de Ushuaia- la asunción de Agustín P. Justo a la presidencia de la Nación fue vivida por los trabajadores con cierto optimismo. Durante su presidencia se intensificaron las huelgas, aumentó la afiliación sindical –la CGT contaba con 262.000 afiliados en 1936 y cinco años más tarde ya eran 331.681 (Del Campo, 2005: 98)- y se produjeron cambios en la dirigencia sindical: pierde terreno la corriente sindicalista y avanzan los socialistas y los comunistas.

En setiembre de 1934 se sancionó la Ley N°11.729 que modificaba los artículos 154 al 160 del Código de Comercio estableciendo, entre otras cuestiones, el régimen de indemnizaciones por despido, las vacaciones anuales pagas, el aguinaldo e introduce la regulación por accidentes de trabajo y la licencia a empleadas y obreras en estado de gravidez.

Si bien esta normativa tiene la estructura propia de una ley General del Trabajo, su alcance estaba limitado sólo a una parte de los trabajadores ya que no se aplicaba a los trabajadores de la agricultura y a los dependientes de las asociaciones civiles y actividades profesionales. El decreto 33.302 del año 1945 -convertido posteriormente en Ley N° 12.921- extendió, en lo que se refiere a la suspensión e indemnización por despidos, las disposiciones de la 11729 a la totalidad de los trabajadores (Unsain, 1952). El proyecto, presentado por el diputado socialista Enrique Dickman, constituye la síntesis de las conquistas más caras para los trabajadores mercantiles. Esta ley pasó a ser el basamento de toda la legislación laboral argentina ya que no solo regiría para los empleados de comercio sino para todo el movimiento obrero.

El año 1935 sobresalió por el peso significativo de los conflictos ganados por el sector asalariado. A partir de ese año, la negociación y la intervención estatal pasaron a ser los rasgos sobresalientes en la resolución de los conflictos laborales. Aunque no existían disposiciones precisas al respecto, la Dirección Nacional de Trabajo intervino directamente en la celebración de un número considerable de convenciones firmándose, entre 1936 y 1940, 46 convenios colectivos (Gaudio y Pilone, 1983). Los sindicatos, sin embargo, no contaban con un número importante de afiliados: antes del ascenso del peronismo eran organizaciones de menos de 15.000 miembros. Sólo la Unión Ferroviaria, la Federación Obrera de la Construcción y la Confederación de Empleados de Comercio tenían más de 35.000 afiliados. (Doyon, 1984)

Un mundo heterogéneo y particularista

Los avances logrados en el ámbito legislativo no beneficiaron a todos los trabajadores por igual. Si bien la normativa supuestamente debía hacerse extensiva a distintos grupos profesionales a lo largo y a lo ancho del país, su aplicación quedaba reducida a la ciudad de Buenos Aires y a unos pocos centros poblados del interior del país.

En muchos lugares del interior del país, no hubo mejoras en las condiciones laborales. Un caso paradigmático es el de los trabajadores de la Forestal, víctimas de una situación calificada como el circulo de hierro: los trabajadores volvían al anochecer a entregar el producto y recibir la paga que le fijaban. Casi no circulaba moneda local, sino vales, bonos, letras de cambio, lo que les privaba de la libertad de compra donde les convenga lo que necesiten, y los obligaba a comprar en las proveedurías de la empresa. (Virasoro, 1971)

La misma situación padecían los trabajadores en Santiago del Estero, como relata el diputado Alfredo Palacios en su libro El Dolor Argentino: *"Anualmente se produce el éxodo. Grandes caravanas compuestas por familias de obreros se orientan hacia los lugares de trabajo. Con los padres van los niños, privados así de su instrucción escolar. Cuando cobran sus salarios son víctimas de las proveedurías y cuando las faenas terminan y llega el momento de regresar a sus lares, no sólo no traen parte alguna del fruto de su trabajo, sino que retornan al seno de los suyos con la tara de un paludismo contraído en medios insalubres, cuando no con síntomas evidentes de tuberculosis o de enfermedades de carácter específico."* (Palacios, 1938: 42)

Pero mientras algunos trabajadores padecían de condiciones de trabajo inhumanas, otros se vieron beneficiados por un sistema particular de protección social. En algunos casos estos beneficios fueron logrados por

La Forestal

"'Vida hecha castigo; trabajo brutal, trabajo asesino' calificaron en una oportunidad el trabajo del monte los periodistas del diario El Litoral. Trabajo en el que, en días interminables, legiones de hombres, sus mujeres y sus hijos agotaban la vista y el oído tratando de evitar el salto relampagueante de las yararás que pululaban por doquier, jugando con la muerte a cada instante, en cada recodo del monte, diezmados por el veneno de las víboras, la lepra, el paludismo, la sífilis, la tuberculosis, por la savia del quebracho colorado, que tenía la extraña propiedad de provocar úlceras purulentas que postraban de dolor" (Virasoro, 1971: 80)

los propios sindicatos, en otros por el Estado y algunos por los empresarios privados. Fueron varias las razones que impulsaron este comportamiento: el paternalismo de algunos empresarios privados o incluso del mismo Estado, que preferían otorgar beneficios para evitar que se extendiera la protesta obrera, la búsqueda de apoyo para asegurar posiciones de poder de una parte de la clase política o las demandas de aquellos trabajadores que, ocupando un lugar estratégico en el sistema productivo, fueron capaces de imponer sus condiciones para mejorar su calidad de vida y niveles de bienestar. Mas allá de quienes fueron los actores que promocionaron este tipo de beneficios y de cuales fueron los argumentos esgrimidos, todos estos casos presentan una característica común: el otorgamiento de beneficios particulares fue acompañado de la creación de una red asociativa tendiente a promover sólidas lealtades en el interior del grupo, fortaleciendo así un espíritu de cuerpo que, muchas veces, atentó con la posibilidad de crear redes solidarias más amplias.

Un caso paradigmático es el de los empleados de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). A partir de su creación en 1922 su director, el General Mosconi, comienza a desplegar una intensa actividad, no sólo en el campo específico de la explotación petrolera, sino también en el desarrollo de acciones destinadas a mejorar el bienestar de los trabajadores. En una zona inhóspita, alejada de los centros de poder económico y político, con escasa población -en su mayoría extranjera-, para efectivizar la soberanía nacional sobre el petróleo era necesario, entre otras medidas, encarar una estrategia tendiente a lograr que trabajadores argentinos se instalasen de manera definitiva en ese lugar. Para que los habitantes se considerasen, y fueran considerados, como parte de la comunidad, era necesario además de asegurar salarios altos, construir escuelas, hospitales, viviendas confortables y dar alguna prestación diferente, como asegurar a los hijos trabajos en la empresa que fuera un estímulo a la radicación definitiva en la zona.

Los trabajadores ferroviarios fueron también receptores de beneficios adicionales. En este caso fueron los gremios, La Fraternidad y sobre todo la Unión Ferroviaria, los responsables de gestionar una política social que permitió que los trabajadores del riel gozaran de privilegios: eran los únicos con vacaciones pagas y pasajes gratuitos en los trenes, acceso a préstamos para la compra o construcción de viviendas y contaban con varios centros de salud y un hospital propio para uso exclusivo de los trabajadores ferroviarios. (Golbert, 2009)

Las sociedades de beneficencia

Los nuevos aires que soplaban en los treinta también incidieron en el funcionamiento de las sociedades de beneficencia. Desde comienzos del siglo XX muchas fueron las voces que se levantaron criticando la dispersa administración de las cuestiones asistenciales y exigiendo un mayor control del Estado. Estos reclamos, si bien se hicieron más insistentes en la década de los treinta, cuando el Estado comienza a posicionarse como un actor relevante en el manejo de las políticas públicas, no lograron torcer el rumbo de la política destinado a los sectores más vulnerables.

En 1933, el diputado socialista Angel Giménez presentó un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social bajo la dependencia del Ministerio del Interior. En sus fundamentos se señalan los problemas que traen para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un sinnúmero de organizaciones así como los derivados de las modalidades de recaudación de las damas de beneficencia:
"Un grupo de señoras con la mas buena voluntad, ingenuas e inspiradas por su fe religiosa o por el deseo de exteriorizaciones sociales, organizan una institución con fines benéficos, la prensa bate el parche del elogio, se publica la nómina de la comisión y los propósitos a realizar, pero, como la celebre fábula del mono de la linterna que se olvidó de encenderla, olvidan lo fundamental, los recursos (…) Hoy, con la crisis, piensan de inmediato en el presupuesto nacional, en la ya clásica subvención que servirá para todo, acosando a los miembros del Parlamento con pedidos excesivos y absurdos. Otras personas con más recursos hacen legados o donaciones condicionales, con su parte de egoísmo o de vanidad de nuevos ricos quieren hacer perpetuar su nombre de vulgares burgueses enriquecidos tras el mostrador vendiendo tocino o percales. Otros más modestos, contribuye con una o más camas para un asilo u hospital (…)Todas estos buenos propósitos, todas estas santas intenciones deben estar orientadas, enseñándoles a hacer las donaciones a fin de que no sean malbaratadas o que resulte difícil de sostener lo que se ha querido crear. En vez de un inmenso edificio para asilo u hospital, hágase una sala dándose los recursos necesarios para su sostenimiento." (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 29 de septiembre de 1933)

Ese mismo año la Cancillería,[25] ante el aumento del desempleo y el crecimiento de la pobreza consecuencia de la crisis de 1929, organizó la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en la que se discutió un proyecto de ley. Si bien en este proyecto

25. La Subsecretaría de Beneficencia y Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores era la responsable de supervisar los establecimientos de la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las instituciones análogas provinciales.

se reconocía a *"todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono en la menor edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez, el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito."*, las obligaciones del Estado siguen siendo subsidiarias por la *"acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia."* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1934).

El anteproyecto preveía la creación de un Fondo de Asistencia Social, habida cuenta *"que las condiciones de la asistencia son tan pavorosas que bien puede exigirse al país un nuevo sacrificio para atenderlas."* Para mostrar la situación existente el documento destacaba que para atender a los 150.000 enfermos de tuberculosis registrados en ese momento, sólo se disponía de 4.300 camas y para los 2.500 leprosos censados e internados se contaba con capacidad para atender 250. Se propuso, también, ocuparse de la infancia abandonada, de la asistencia a las madres sin recursos como a los niños en edad preescolar en las mismas condiciones. Si bien no desechaba la implementación de un seguro de salud, consideraba que era prematuro y que había que fortalecer las mutuales existentes. Para dejar asentadas las informaciones referentes a las obras de asistencia del país se propuso la creación de un Registro Nacional de Asistencia Social al estilo de la Oficina de Identificación de las Obras Sociales y de Asistencia de Bruselas y el del *Welfare Council* de Nueva York. A pesar que esta propuesta, tan innovadora para la época, fue presentada por un hombre de un peso importante en el gobierno como el canciller Carlos Saavedra Lamas no logró la aprobación para convertirse en ley.

A principios de la década de los cuarenta, con el objetivo de controlar e impedir la duplicación de subsidios, se creo la Dirección Nacional de Subsidios dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Pero habría que esperar a la llegada del peronismo para lograr que el estado privilegie las políticas destinadas a la atención de los más pobres. La década del treinta si bien no presenta novedades en el campo de las políticas sociales conformó un nuevo escenario que permitió sentar las bases para el diseño de nuevas políticas sociales que se van a plasmar en los años por venir.

Capítulo IV

El Estado Social (1943/1955)



En estos años se amplían los derechos sociales y se hacen extensivos al conjunto de los trabajadores. En esta ampliación de los derechos sociales se incluyen también aquellas poblaciones antes atendidas por organizaciones de beneficencia. Así, se proclaman los derechos del niño y los derechos de los ancianos. Para garantizar el cumplimiento de estos derechos se jerarquizan los organismos como el Departamento Nacional del Trabajo, que se convierten en Secretaría de Trabajo y Previsión, y se crea el Ministerio de Salud.

La organización sindical se fortaleció por la masiva afiliación de trabajadores, pero también por una legislación que la favoreció en términos de recursos monetarios y de poder. La Ley de Asociaciones Profesionales fortaleció a las organizaciones sindicales, convirtiéndolas en actores con gran capacidad de negociación frente a la patronal y frente al Estado. A partir de ese momento, y hasta el presente, la acción sindical -y esta es una particularidad del Estado Social argentino- ya no se limita a reclamar por mejores condiciones laborales o salariales, sino que brinda otros beneficios a sus afiliados, como hoteles para sus vacaciones o asistencia médica.

Del Departamento de Trabajo a la Secretaría de Trabajo y Previsión

En junio de 1943 un nuevo golpe militar ponía nuevamente al desnudo la debilidad del sistema democrático argentino. El coronel Juan Domingo Perón, uno de los oficiales participantes, fue designado responsable del Departamento Nacional de Trabajo por el presidente de facto, general Pedro Pablo Ramírez. Desde los inicios de su gestión, el coronel Perón se abocó a la ampliación de las competencias y jerarquización de la dependencia a su cargo. Es así que en pocos meses logró conformar un nuevo ámbito institucional: la Secretaría de Trabajo y Previsión.[26] De este organismo pasaron a depender, además del viejo Departamento Nacional de Trabajo, otras reparticiones: las cajas de jubilaciones existentes en ese momento (la de los obreros y empleados de empresas particulares, la de los periodistas, la del personal civil, la de los ferroviarios, la de los bancarios y la de los marinos mercantes) así como la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, las secciones de higiene industrial y de leyes de previsión social de la Dirección de Salud Pública y Asistencia Social, la Comisión de Casas Baratas, la Cámara de Alquileres, la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, la Dirección de Inmigración, el Tribunal Bancario y la Comisión Honoraria de Reducción de Indios.

Las competencias de la nueva secretaría eran numerosas: arbitrar en los conflictos obreros-patronales, confeccionar las leyes laborales, vigilar la aplicación de las preexistentes y las por venir, reglamentar el funcionamiento de las asociaciones profesionales y preparar el terreno jurídico e institucional para el desarrollo de las políticas sociales. (Prol, 2003)

26. El Decreto N° 15.074/43 es el que crea la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Con una secretaría que manejaba tantos recursos y con funciones tan amplias era necesario planificar, como se hizo, una compleja estrategia de intervención pública para mejorar la situación de los trabajadores. Es el mismo Perón el que declara que, con la creación de la STP, *"se inicia la era de la política social argentina"*. En ese mismo discurso se encarga de señalar el papel relevante que debe jugar el Estado en la defensa de los derechos y obligaciones de los trabajadores y empresarios. Unos y otros, afirma, *"deberán persuadirse de que ni la astucia ni la violencia podrán ejercitarse en la vida del trabajo, porque una voluntad inquebrantable exigirá por igual el disfrute de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones."* [27]

Las acciones tendientes a mejorar la condición de los trabajadores emprendidas por Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión se continuaron cuando, en 1946, asume la presidencia de la Nación. El gobierno peronista no se limitó a extender algunos beneficios ya otorgados al conjunto de los trabajadores y otorgar otros nuevos. La diferencia con los gobiernos anteriores no fue sólo la ampliación de la cobertura o la cantidad de beneficios brindados, sino el sentido que le imprimió a las políticas sociales. Como estaba sucediendo en la Europa de la postguerra, el gobierno argentino consideraba que los trabajadores tenían derechos asociados a su condición de trabajadores mas allá de la locación geográfica, el tipo de labor que desempeñase o el lugar que ocupara en el sistema productivo.

La bonanza económica de los primeros años de la gestión de Perón como presidente de la Nación fue clave para poder llevar a cabo esta política social. La tasa de crecimiento del PBI entre 1946 y 1948 fue del 8% anual. El gobierno peronista continúo con la política de sustitución de importaciones iniciada en la década anterior. Las manufacturas de origen nacional no sólo abastecían el mercado interno, sino que incluso se comercializaban en otros mercados: durante 1943, las exportaciones industriales representaron casi el 20% del total exportado. Gerchunoff y Antúnez describen así la situación de la economía: *"Entre 1939 y 1948 hubo como nunca antes ni después durante el siglo, diez años consecutivos de superávit de balanza comercial. Entre 1941 y 1948 hubo ocho años consecutivos de acumulación de reservas. La Argentina había estado ahorrando en exceso y disponía de un sobrante de divisas: era, por lo tanto, una invitación a gastar, fuera para consumir, fuera para invertir, fuera para repatriar deuda."* (Gerchunoff y Antunez, 2002: 143)

---

27. Exposición del coronel Perón en la STP y transmitida por la Red Argentina de Radiodifusión.(1/5/1944)

El salario en términos reales comenzó a aumentar con la asunción de Perón a la presidencia de la Nación. En 1949 los salarios reales eran un 62% más alto que en 1945 y los trabajadores participaban de un 53% en la distribución del ingreso nacional. Con este nivel salarial el consumo interno aumentó notablemente. *"Los comerciantes de todos los ramos vivieron su momento de euforia. Entre 1945 y 1948 las ventas de cocinas aumentaron un 106%, las de heladeras un 218%, las de indumentarias para "señoras y señoritas" provistas por grandes tiendas minoristas un 125%, las de indumentarias para hombre un 100%, las de calzado un 133%, la de discos fonográficos más de un 200%."* (Gerchunoff y Antúnez, 2002: 146)

En el año 1949 cambió la suerte de la economía. A la caída de los precios de exportación se sumó la adversidad climática: las sequías redujeron considerablemente el stock de productos exportables mientras que la inflación corroía los salarios. El gobierno decidió reducir el gasto fiscal y atar el aumento de los salarios a los incrementos de productividad. En febrero de 1952 -al anunciar un Plan de Emergencia para estabilizar la economía en los siguientes tres años- Perón, con el afán de contener la inflación, anunció que los salarios, los precios y las tarifas públicas quedarían congelados por dos años y anticipaba ya que una vez que se reabrieran los convenios colectivos, la discusión salarial debería guiarse por la evolución de la productividad (Gerchunoff y Antúnez, 2002). Un año más tarde se había logrado reducir la inflación y recuperar la actividad económica. En este contexto, las convenciones colectivas volvieron a reunirse en 1954 y culminaron con una nueva ola de aumentos en los salarios nominales.

Las relaciones con el movimiento obrero

Desde la Secretaria de Trabajo y Previsión, Perón dictó la Resolución N° 16/44, por la que se otorgaba al Estado una mayor ingerencia en el campo laboral. La intervención estatal en el campo laboral estaba prevista desde la creación del Departamento Nacional del Trabajo. Sin embargo, la facultad de este organismo para intervenir era limitada. Mientras que hasta ese momento la intervención oficial se hallaba supeditada a la voluntad de los sectores que protagonizaban los conflictos, la citada resolución establecía el principio de la conciliación obligatoria, al disponer que *"todos los conflictos laborales deben ser canalizados por la Secretaría"*.

Esta resolución fue posteriormente ratificada por el Decreto N° 21.877/44 el que además de disponer penalidades para aquellos que obstruyeren la labor de la STyP, determinaba que los convenios que establecían condiciones generales de salario y trabajo debían ser redactados por el nuevo organismo. Consecuencia de esta normativa es el aumento en el número de convenios colectivos: mientras que entre 1936 y 1940 se habían firmado 46 convenios, en 1944 el número alcanzaba a 142 en la Capital Federal y a 279 en el resto del país, en 1945 tales magnitudes eran respectivamente de 184 y 121 acuerdos. (Gaudio y Pilone, 1984)

Discurso de despedida de la Secretaría de Trabajo y Previsión
(10 de octubre de 1945)

"El primer decreto que firmé en esta secretaría fue la derogación de ese reglamento y tengo la satisfacción de decir que el último que he firmado es el nuevo régimen legal de las asociaciones profesionales que difiere fundamentalmente del anterior y, con respecto al cual puedo asegurar que es de lo más avanzado que existe en esta materia. Bastaría decir que bajo este cuerpo legal el gobierno que puede intervenir en una provincia o una asociación de cualquier orden, no puede intervenir, en cambio, los sindicatos obreros."

En el año 1945 se dictó la primera norma que brindó un marco jurídico a las asociaciones profesionales y que, a partir de ese momento, marcó las relaciones entre el sindicato y el Estado. El Decreto N° 23.852/45[28] otorgó al sindicato con mayor número de afiliados la personería gremial y los derechos exclusivos de representación en la negociación colectica. La Ley de Convenciones Colectivas N° 14.250 del año 1953 ratificó este tipo de representación del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva e instituyó que los términos acordados en los convenios colectivos de trabajo se extendiesen al conjunto de los trabajadores de la actividad, estuvieran o no afiliados a sindicato. Establecía también, entre los derechos y obligaciones de los sindicatos, que podrán *"fundar instituciones de previsión y asistencia social. Establecer colonias de vacaciones, comedores, sanatorios, hospitales y todos los servicios sociales que tiendn a a elevar la cultura, preservar la salud y mejorar el nivel moral y material del gremio. Organizar y promover la formación de cooperativas de producción, de consumo, de crédito y de vivienda, de acuerdo a la legislación vigente"*.

---

28. El artículo 9° del Decreto 23.852 (2/10/45) establece: En caso de existir sindicato con personería gremial solo podrá concederse esa personalidad a otro sindicato de la misma actividad cuando el número de afiliados cotizantes de este último durante un periodo mínimo y continuado de seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud fuera superior al de los pertenecientes a la asociación que goce de personería gremial.

Los sindicatos, por lo tanto, estaban sumamente interesados en atraer el mayor número de trabajadores y, de hecho, la afiliación en esos años creció de manera notable. Mientas que en 1946 se registraban 430.814, en 1951 ese número había ascendido a 2.334.000. Además de haberse quintuplicado el número de afiliados, también creció el número de sindicatos que contaban con más de 100.000 afiliados.

Cuadro 5. Distribución de los sindicatos de acuerdo a su tamaño en 1954

Nivel de afiliación	Número de sindicatos	Cantidad de afiliados	Tamaño promedio del sindicato	Porcentaje sobre el total de sindicato	Porcentaje sobre total de afiliados
0-100.000	57	178.050	3.124	50	7
100.001-50.000	42	949.000	21.089	38	39
Más de 50.000	12	1.299.031	108.252	10	53

Fuente: Doyon, 2002: 204.

Es así que por el número de afiliados y porque contaban con mayores recursos económicos, los sindicatos se transformaron en organizaciones multifuncionales que se ocupaban de una amplia gama de actividades vinculadas a la vida de los obreros. Las nuevas funciones requerían el desarrollo de una gran variedad de habilidades por parte de estos líderes obreros y la formación de un cuerpo subordinado de expertos técnicos y legales. (Doyon, 2006)

Este aumento en la afiliación está estrechamente asociado a la actitud del gobierno peronista frente a las demandas obreras. Como señalaba un obrero textil socialista: *"Empezábamos a tratar los problema y teníamos éxito, porque siempre tenía razón el obrero. Se había invertido la cosa"* (citado en Del Campo, 2005: 210). Esta confianza en que los problemas laborales iban a ser resueltos a favor de los trabajadores contrastaba con la situación previa al peronismo. El testimonio recogido por Daniel James de una obrera de un frigorífico muestra estas diferencias:

"Mientras uno estaba trabajando no había posibilidades de hablar con las compañeras. Lo más que podíamos decir, cuando veíamos que ellos se retiraban un poco, que se iban afuera

a fumar un cigarrillo, era. ´¿a qué hora saldremos hoy?´; ´Hoy hay mucho trabajo, vamos a salir tarde´, pero despacito, nunca hablar cuando andaban ellos ahí rondando porque era como estar en una iglesia, en una misa, una esclavitud tremenda." (James, 2004: 55)

La declaración de los derechos del trabajador

1. *Derecho a trabajar.*
2. *Derecho a una retribución justa.*
3. *Derecho a la capacitación.*
4. *Derecho a condiciones dignas de trabajo.*
5. *Derecho a la preservación de la salud.*
6. *Derecho al bienestar.*
7. *Derecho a la seguridad social.*
8. *Derecho a la protección de su familia.*
9. *Derecho al mejoramiento económico.*
10. *Derecho a la defensa de los intereses profesionales.*

El peronismo y los derechos políticos y sociales

En febrero de 1947, al cumplirse el primer aniversario de la victoria electoral, Perón entregó al secretario general de la CGT. el original de la Declaración de los Derechos del Trabajador. En el Congreso Extraordinario de 1950, la central obrera incorporó la Declaración a sus estatutos.

Tiempo después Eva Perón dio a conocer, simultáneamente con la promulgación de la Ley N° 13.478 sobre pensiones no contributivas, los Derechos de la Ancianidad.

El 23 de septiembre de 1947, Perón firmó el decreto presidencial que confirió valor institucional a la Ley N° 13.030 otorgando el derecho a voto a las mujeres de todo el país. Luego de 35 años las mujeres lograron tener los mismos derechos políticos que los varones.

El 11 de marzo de 1949, luego de un corto debate y del retiro de la oposición, se aprobó la reforma de la Constitución. En su artículo 37 se incorporaron los derechos del trabajador y los de la ancianidad así como los de educación y cultura. En el artículo

38 se establecía la función social de la propiedad privada y en el 39 se establecía que *"el capital debía estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objetivo el bienestar social."*

El Decálogo de la Ancianidad

a) *Derecho a la asistencia: todo anciano tiene derecho a su protección integral por cuenta de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos o fundaciones*

b) *Derecho a la vivienda: el derecho a un albergue higiénico con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.*

c) *Derecho a la alimentación: la alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada uno debe ser contemplada en forma particular.*

d) *Derecho al vestido: el vestido decoroso y apropiado al clima completa el derecho anterior.*

e) *Derecho al cuidado de la salud física: el cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialista y permanente.*

f) *Derecho al cuidado de la salud moral: debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.*

g) *Derecho al esparcimiento: ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.*

h) *Derecho al trabajo: cuando su estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de laborterapia productiva ha de ser facilitada.*

i) *Derecho a la expansión: gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones en los últimos años de existencia, es patrimonio del anciano.*

j) *Derecho al respeto: la ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.*

La política salarial

Además de los aumentos salariales otorgados durante este período, el gobierno peronista tomó otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores. Con la aprobación del Decreto N° 33.302 del año 1945 todos los trabajadores en relación de dependencia recibieron un sueldo anual complementario, así como vacaciones pagas (que hasta este momento era sólo una prerrogativa de los trabajadores de comercio) y se extendió el régimen de indemnización por despido y por invalidez

a todos los trabajadores en relación de dependencia con excepción del servicio doméstico. Algunos sectores comenzaron a percibir, por medio de los convenios colectivos, asignaciones familiares.

En el año 1945 se creó el Instituto Nacional de Remuneraciones con el objetivo de implementar el salario vital mínimo, salarios básicos e intervenir en la fiscalización del pago del sueldo anual complementario. Debía, además, asesorar al Poder Ejecutivo en materia de sueldos y salarios, costo de la vida y nivel de ella para todos los trabajadores del país, y establecer el salario por actividad, ramo y profesión, de acuerdo con las características de cada zona. Entre sus funciones estaba también la coordinación con el Instituto Nacional de Previsión Social y otras reparticiones oficiales para velar por el bienestar de social del empleado, del obrero y de sus respectivas familias.

El directorio del Instituto, que era presidido por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, estaba compuesto por el presidente y doce directores titulares de los cuales seis eran representantes de los empleadores y seis de los empleados y obreros.

El aumento de los salarios no fue la única preocupación del gobierno. Como estaba sucediendo en la Europa de la posguerra, la administración peronista implementó una serie de medidas tendientes a brindar mayor bienestar a los trabajadores. Entre estas medidas se destaca la mejora del acceso a la vivienda de los grupos menos favorecidos, la ampliación de la cobertura previsional, el acceso a servicios de salud de mayor calidad a toda la población y la promoción del turismo social.

La política previsional

Desde su cargo de Secretario de Previsión Social, el coronel Perón creó el régimen de previsión para el personal del comercio, actividades civiles y afines (Decreto N° 31.665/44). Unos años más tarde, en 1946, cuando ocupaba la presidencia de la Nación, se instituyó la caja del personal de la industria. Con estas dos cajas el número de afiliados al sistema previsional tuvo un notable aumento: pasaron de 397.000 en 1939 a 2.327.946 diez años más tarde (Feldman, Golbert e Isuani, 1988). En 1954 se extendió la cobertura, con la creación de las respectivas cajas, a los trabajadores rurales y los trabajadores autónomos llevando, a 4.691.411 el número de afiliados al sistema previsional. (Torre y Pastoriza, 2002)

El proyecto de Perón de crear el Instituto Nacional de Previsión Social merece especial atención. Destinado a "realizar en todo el territorio de la Nación los objetivos de Estado en materia de seguridad social, consistentes en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada", el Instituto constituía todo una novedad para la Argentina. Al estilo del plan presentado por Lord Beveridge en Inglaterra a comienzos de la década de 1940, el Instituto se proponía la protección del conjunto de los trabajadores[29] de la cuna a la tumba. En efecto, los riesgos a proteger eran los siguientes:

a) accidentes de trabajo;
b) maternidad e infancia,
c) vejez;
d) Invalidez;
e) enfermedad;
f) muerte (viudedad, orfandad y familiares a cargo);
g) cesantía o paro forzoso.

Hasta este momento las cajas que agrupaban a los trabajadores de distinta actividad eran las que regulaban la normativa, estableciendo el monto del haber así como los aportes y contribuciones. Con la creación del Instituto, la propuesta del gobierno incluida en el Primer Plan Quinquenal, era la de promover una seguridad social universal sostenida por los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores. Los beneficios otorgados, como en la propuesta de Beveridge, se establecieron sobre un piso mínimo. Las cajas, administradas por empleadores, empleados y representantes gubernamentales perdieron su autarquía administrativa, aunque conservaron sus propios regímenes jurídicos.

Pese al apoyo gubernamental el Instituto no prosperó. Los trabajadores afiliados a sindicatos que agrupaban a miles y miles de afiliados se resistieron a una nivelación de los beneficios que, para algunos colectivos de trabajadores, significaban una rebaja en los haberes. Ante esta resistencia el gobierno prefirió desactivar el Instituto y evitar la confrontación. En 1953 se promulgó la Ley N° 14.236 que redujo sus funciones, quedando limitadas sus facultades a decidir en recursos de apelación mientras las cajas recuperaron su autarquía administrativa. Es así que el proyecto del ejecutivo de organizar un sistema

29. El Instituto que agrupaba al conjunto de los trabajadores (a los afiliados a las distintas cajas existentes así como al personal de las administraciones provinciales y municipales y al personal de comercio e industria, los trabajadores rurales, los profesionales rurales y los trabajadores independientes).

integral y universal de protección social no pudo ponerse en marcha ante la negativa de la dirigencia sindical. Tampoco se concretó la propuesta del seguro de desempleo, que sólo se implementó a comienzos de 1990.

Pero si bien el gobierno peronista no ganó la batalla del Instituto, sí logró un cambio clave en la política previsional con la sanción de la Ley N° 14.370: es el momento en que se rompe con el sistema de capitalización, de ahorro privado, para avanzar hacia un régimen de reparto, en el que la generación presente de trabajadores sostiene a quienes dejaron de participar en el mercado laboral por vejez o invalidez. Dicha ley sancionada en 1954 estableció el cálculo del haber previsional sobre la base de una escala que no guardaba relación alguna con el monto total acumulado como consecuencia de los aportes realizados.

Esta ley fue un ejemplo de progresividad en la redistribución, al establecer una escala de haberes previsionales que mejoraba la situación relativa de aquellos trabajadores que, en su vida activa, percibieron salarios más bajos (Iacobuzio, 2003). Esta progresividad dependía del grupo ocupacional: de acuerdo con el cálculo del haber un trabajador industrial y un periodista, con el mismo salario, podían percibir haberes diferentes. Esta faceta progresiva del sistema previsional argentino fue eliminada con la reforma de 1968 (Arza, 2010).

A partir de 1948, por la Ley N° 13.478, se otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por algún esquema jubilatorio y no contaran con medios suficientes de subsistencia, a ser financiadas con fondos de la Lotería Nacional. Cuando fue reglamentada, en 1949, su aplicación quedó circunscripta a la Capital Federal y los territorios nacionales, excluyendo a las regiones más pobladas del interior, donde los casos de extrema necesidad eran seguramente más probables y frecuentes. (Torre y Pastoriza, 2002)

La incorporación de los trabajadores de la industria y el comercio hizo crecer la cobertura previsional del 8,4% de la PEA a principios de los ‘40 hasta más del 48% en 1944-1946. En 1955 se completó con la incorporación de los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores independientes y los rurales. Estar amparados legalmente no garantizaba, sin embargo, la inclusión en el sistema de seguridad social: entre 1955 y 1960, debido a la precariedad que caracterizaba el trabajo rural, solo el 3% de los trabajadores rurales estaban cubiertos.

Cuadro 6. Evolución del número de beneficiarios y sector incorporado (1904-1955)

Año	Sector incorporado	Cobertura "Teórica" aproximada (en Nº de trabajadores)
1904	Empleados públicos	24.000
1915	Ferroviarios	200.513*
1921	Servicios públicos	234.593
1930	Bancarios	254.866**
1939	Periodismo y gráficos, marina mercante	420.835
1944	Comercio	1.205.783***
1946	Aeronavegación, industria	2.229.874
1955	Rurales, servicio doméstico, independientes, profesionales y empresarios	4.892.802

* Número de trabajadores en 1919 en los sectores cubiertos hasta 1915. (sector público y ferroviarios)
** Número de trabajadores en 1939 en los sectores cubiertos hasta 1930. (sector público, ferroviarios, servicios públicos, bancos y seguros)
*** Número de trabajadores en 1945 en los sectores cubiertos hasta 1944. (sector público, ferroviarios, servicios públicos, bancos y seguros, periodistas y gráficos, marina mercante, comercio, aeronavegación, industria).
Fuente: Arza, 2010.

La política de vivienda

Cuando en la década de los treinta comienzan a llegar miles y miles de inmigrantes del interior del país a las grandes ciudades, el problema de la vivienda se agudizó sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. Ante una demanda en franco crecimiento la especulación inmobiliaria crecía día a día. Se vendieron terrenos sin acceso a redes cloacales, carentes de servicio eléctrico y alejados de centros de salud y/o escuelas. Los que no podían a acceder a la compra de un terreno o al alquiler de una casa, alquilaban una habitación o se instalaban en pensiones. Muchos de ellos ocuparon lugares en el Gran Buenos Aires, construyendo viviendas precarias, conformando las primeras villas

miserias o villas de emergencia. La escasez de viviendas promovía el hacinamiento: de acuerdo con el Censo Escolar de 1943 cerca de un 30% de las familias argentinas de cuatro miembros residían en un único cuarto e incluso muchas familias compartían una misma vivienda.

A mediados de 1945 se creo la Administración Nacional de la Vivienda que vendría a suplantar a la Comisión Nacional de Casas Baratas y a la Comisión Asesora de la Vivienda Popular, creada durante el gobierno de Ramón Castillo. Luego de la asunción de Perón a la presidencia de la Nación esta administración pasará a depender del Banco Hipotecario Nacional.

El BHN no será la única institución que lleve adelante proyectos de vivienda. El Ministerio de Obras Públicas, las provincias y municipalidades y la Fundación Eva Perón desarrollaron proyectos propios o en forma conjunta a lo largo y ancho de todo el país. La Ley de Propiedad Horizontal (Ley N° 13.152, sancionada en 1948) al admitir la división de la propiedad privada en unidades habitacionales individuales permitió aumentar la oferta de departamentos. Pero la política estatal más importante para generar el acceso a la vivienda fueron los créditos baratos otorgados por el Banco Hipotecario: las escrituras financiadas por el BHN, que pasaron de ser 5.838 en 1945 a 38.224 en 1948 y 47.379 en 1949. (Ballent, 2005)

Estas líneas de crédito tuvieron varios destinos: uno estaba focalizado en la compra y/o construcción de la vivienda por personas físicas, otro a estimular la construcción de viviendas para ser alquiladas y, por último, había créditos extraordinarios para la vivienda y construcción de casas colectivas para alquilar a precios que fijaría el banco. En este último caso no se requería depósitos previos y su tasa de interés era mas baja que la inflación. En estas condiciones y a pesar de los aumentos en los costos de la construcción los asalariados pudieron afrontar los créditos para la vivienda. La proporción del salario que un obrero calificado necesitaba para pagar su crédito aumentó del 23,8% en 1943 al 32% en 1954, que era una deuda manejable. (Torre y Pastoriza, 2002).

Los sectores de bajos ingresos no se vieron tan beneficiados. La mayoría de los créditos no contemplaban el valor del terreno. Por lo tanto para acceder a los créditos se necesitaba de un ahorro previo por parte los postulantes. De ahí que los asentamientos ilegales, las villas miserias, fueron creciendo: en 1956 unas 110.000 personas vivían en tales condiciones y de ellas 35.000 en asentamientos ubicados en la propia Ciudad de Bs. As.

A ello hay que sumarle los problemas derivados de la falta de acceso a servicios básicos. Es que pese a la construcción de acueductos y provisión de agua potable que alivió la situación de mucha gente, el Censo de 1960 revela que, en el Gran Buenos Aires, aún el 60% de la población no tenía agua corriente y el 75% carecía de desagües cloacales.

Estas medidas fueron acompañadas por otras, como el mantenimiento del congelamiento de los alquileres y la prohibición de los desalojos. Esta medida mejoró, en términos relativos, la capacidad de ahorro de los inquilinos-haciendo bajar el peso relativo de los alquileres en el presupuesto familiar. Los alquileres subieron un 27% entre 1943 y 1955, mientras que el costo de vida subió en el mismo periodo cerca de un 700%. En 1947 más del 70% de las viviendas del área metropolitana estaban ocupadas por inquilinos. Un beneficio adicional lo aportó el control oficial establecido sobre los precios de la electricidad y los servicios públicos, como los transportes y los teléfonos. (Torre y Pastoriza, 2002)

La política de salud

En el mensaje presentado el 26 de junio de 1946 al Congreso de la Nación el flamante presidente Juan Perón dejó sentada la orientación que pensaba imprimir a la política de salud. En él decía: *"El Estado debe afrontar la asistencia médica integral en beneficio de aquellos que ganan menos. Será conveniente semisocializar la medicina respetando el libre ejercicio de la profesión y la libre elección del médico por el enfermo y fomentar, por otra parte, para las clases pudientes, el desarrollo del régimen de asistencia privada."*

Para el cumplimiento de su proyecto, Perón decidió elevar a la categoría de Secretaría de Salud Pública[30] a la Dirección Nacional de Salud Pública. A cargo de la misma fue designado el Dr. Ramón Carrillo, hombre de larga trayectoria en el campo de la salud.

El derecho a la salud

"…la asistencia médica no es una especie de limosna que hay que mendigar o una gracia que hay que postular, sino un servicio público del pueblo y para el pueblo." (Carrillo, 1950: 8)

30. Decreto N° 14.804/46, del 23 de mayo de 1946

Carrillo abogaba por un nuevo concepto de higiene: el de la medicina social. Consideraba que la tarea de los higienistas no rendiría fruto si previamente no se consolidaban las leyes obreras destinadas a dignificar la tarea en fábricas y oficinas, a mejorar sueldos y salarios, y lograr los beneficios de jubilaciones y pensiones. *"La medicina social considera al hombre en la sociedad en que vive y procura mejorar y perfeccionar su contextura física, intelectual y moral. Para ello escudriña los factores de carácter médico que impregnan los asuntos sociales y estudia los males, productos de una desacertada organización de la comunidad."* (Carrillo, 1950: 4)

El Primer Plan Quinquenal reflejaba muchas de las ideas de Carrillo. Ahí se proponía la creación de un proyecto de Código Sanitario y Asistencia Social para *"proveer la asistencia a todos los habitantes de la Nación, promoviendo la unificación paulatina de la asistencia médica y social y su gratuidad para las clases sociales que no cuentan con los medios adecuado para satisfacer íntegramente la producción de su salud."* (Plan Quinquenal 1947-1951: 11)

Este Código Sanitario, basándose en los principios de la universalidad, la unificación de los servicios y la gratuidad para los sectores más pobres, debía tener en cuenta las medidas para prevenir y erradicar las endemias regionales y otras enfermedades peligrosas para la comunidad, así como todo lo referente a la asistencia e higiene de la maternidad y la infancia. El Plan también proponía la creación de centros asistenciales, institutos especializados y la producción estatal de medicamentos y material sanitario, así como un Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social.[31] En 1951 se publicó el proyecto de Código elaborado por el Poder Ejecutivo, pero nunca ingresó oficialmente en el Congreso de la Nación.

La propuesta del Primer Plan Quinquenal era la centralización y expansión de los servicios de salud a lo largo del país, mejorar la oferta de médicos y enfermeros y construir una seguridad social universal. Los niveles de contribución para el sostenimiento de este seguro se calcularían de acuerdo al ingreso promedio de una familia modesta y se financiarían con aportes de trabajadores y empleadores, incrementados en forma

31. Con la sanción, en septiembre de 1947, de la Ley N° 13.012, del Poder Ejecutivo se comprometió a preparar un Proyecto de *Código Sanitario y de Asistencia Social y de Creación del Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social*, que debería ser presentado en el siguiente período ordinario de sesiones.

progresiva según los salarios. Los beneficios comprendían jubilación a los 60 años, y seguros contra accidentes de trabajo, enfermedades, maternidad, incapacidad, fallecimiento y desempleo.

Los fondos recaudados por la seguridad social se sumarían a los del Fondo Nacional de Salud. De esta manera, según se señala en el Primer Plan Quinquenal, *"se podrá ofrecer a la población no pudiente (65% de los habitantes) una asistencia médica completa, perfecta y gratuita (médicos, especialistas y farmacia), a un 20% asistencia a tarifas reducidas, quedando un 15% de la población -es decir la pudiente- librada a la asistencia médica libremente convenida (ejercicio liberal de la profesión). Además, se abordarán en gran escala los problemas de la salubridad del territorio y la investigación científica de los problemas sanitarios de la Nación."* (Plan Quinquenal 1947-1951: 13)

La creación de la de la Secretaría de Salud Pública – organismo desde el cual se comenzaría a implementar esta propuesta - fue un primer paso para llevar a cabo la centralización que colocaría a toda la oferta de salud, incluidos los hospitales privados y los que administraban las sociedades de beneficencia, bajo la orbita del Estado. Pero unos pocos años más tarde el propio Carrillo se mostraba más cauteloso con la propuesta de nacionalización, con el argumento de que su incorporación y posterior mantenimiento llevarían a paralizar las obras que se tenían planificadas para el futuro.

No era ésta la única dificultad que enfrentaba el proyecto de centralización. La Fundación Eva Perón y la Dirección Nacional de Asistencia Social, como analizamos más adelante, tenían a su cargo una serie de hospitales y centros de salud que no estaban dispuestas a entregarlos al Ministerio de Salud. Que en las provincias las sociedades de beneficencia siguieran ocupando un lugar central en la administración de la salud, era otro escollo para lograr la centralización buscada por el proyecto Carrillo. Como bien señala Ramacciotti, *"la ausencia en algunas provincias de intervenciones municipales, provinciales o nacionales otorgaba mayor relevancia a las instituciones benéficas. Tal fue el caso de San Juan y Catamarca, donde la beneficencia tenía el control absoluto de las camas disponibles, y en Formosa controlaba más del 65% de las plazas. El caso de Mendoza es diferente, ya que si bien no había presencia de organismos nacionales, el 88% de las camas disponibles eran administradas por la Dirección de Salubridad de la Provincia. En Córdoba las sociedades de beneficencia fueron un factor fundamental en la constitución del sistema sanitario y en Tucumán los industriales azucareros montaron dispositivos asistenciales con autonomía del poder estatal."* (Ramacciotti, 2010:15)

A esta competencia jurisdiccional se sumaba otra. Los sindicatos -continuando la tradición de las mutuales y sociedades de socorro mutuo que se difundieron en el país con la llegada de los inmigrantes- aspiraban a brindar servicios de salud a los afiliados de su sindicato. El crecimiento alcanzado en estos años con el consiguiente aumento en los recursos financieros hacia factible poner en práctica esta aspiración. La apuesta de los sindicatos contribuyó, como era de esperar, a profundizar la tendencia a la fragmentación, característica del sector desde los inicios del siglo XX.

El Segundo Plan Quinquenal confirmó el eclipse del proyecto de centralización al incluir entre sus metas que los gremios desarrollaran sus propios servicios asistenciales *"El Plan asignaba a las cooperativas y mutualidades un papel fundamental en la organización de los servicios y en el otorgamiento de las prestaciones de la seguridad social, toda vez que consideraba equivocado prescindir de una colaboración tan valiosa como la que pueden prestar las mismas por la importancia y la calidad de los distintos servicios que organizados por distintos gremios se encuentran en pleno y eficiente funcionamiento."* (Carrillo, 1954: 424)

En abril de 1954 Perón, al inaugurar el Policlínico Ferroviario de Pueblo Nuevo, argumentó que *"no queremos para nuestros trabajadores una asistencia en los hospitales públicos, queremos que tengan sus propios hospitales, porque no es lo mismo ir a pedir albergue a un hospital de beneficencia que atenderse en su propia casa"* (Belmartino, 2005: 103) Ese mismo año, la nueva ley de organización de ministerios[32] anexó la competencia de la Dirección Nacional de Asistencia Social al Ministerio de Salud con la nueva denominación de Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación, incorporando los establecimientos asistenciales, de menores y asistencia a la tercera edad que otrora estuvieron bajo la égida de la Sociedad de Beneficencia. Esta reorganización ministerial confirmó la pérdida de centralidad del proyecto de salud: el nuevo Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública quedaba confinado a la atención de aquellos sin cobertura propia de salud y su rol consistiría en la exclusiva atención de servicios de salud existentes. (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004)

Pero más allá de los obstáculos que impidieron lograr el objetivo de construir un sistema centralizado de salud, el ministro Carrillo llevo a cabo varias campañas contra enfermedades endémicas como la malaria, la fiebre amarilla, la tifoidea, la difteria y la

32. Ley N° 14.303; Dec. Regl. N° 13.378/54

viruela, se construyeron hospitales y se multiplicó en ellos el número de camas. Cayó la mortalidad infantil de 80, 1 por mil en 1943 a 66,5 en 1953 y aumentó la esperanza de vida de los argentinos de 61, 7 en 1947 66, 5 en 1953.

Turismo social

El turismo social que inaugura el gobierno peronista marca una notable diferencia con las políticas sociales administradas anteriormente. Hasta ese momento las políticas públicas se caracterizaron por proteger a los trabajadores frente a determinados riesgos o a asistirlos en la satisfacción de necesidades básicas. Con la promoción del turismo social el gobierno peronista apunto a mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias. Es el indicador más relevante de esta política de "democratización del bienestar" (Torre y Pastoriza, 2002) propuesta por el gobierno peronista.

Avance que fue posible porque los trabajadores contaban, gracias al otorgamiento del aguinaldo y vacaciones pagas con un ingreso extra, pero también porque el Estado fijó un descuento obligatorio del 5% del aguinaldo (2% del aporte obrero y 3% del patronal) destinado al fomento del turismo social y a la creación de colonias de vacaciones. De esta manera, por primavera vez, se asignaron fondos específicamente dirigidos al fomento de vacaciones populares, provenientes en parte de los trabajadores beneficiarios. El gobierno se encargó también de levantar complejos recreacionales. Ellos contaban , en su gran mayoría, con un conjunto de hoteles y bungalows y servicios de uso común: correo, telefonía, centros de asistencia con farmacia, cine, teatro, galerías comerciales, confitería para fiestas, círculos para divertimentos, para juegos infantiles, fútbol, bowling y una capilla.

El turismo social permitía el acceso a paseos y playas que hasta ese momento les eran vedados. Pero la oferta turística no sólo provenía del Ejecutivo. Los sindicatos que habían aumentado notablemente sus recursos por los aportes de los afiliados, comenzaron a construir hoteles destinados al veraneo de los trabajadores. En 1946 la Asociación Mutual de Correos instalaba en Huerta Grande un hotel con 300 plazas, los empleados municipales de Buenos Aires exhibían sus complejos en las sierras cordobesas, en el balneario San Clemente del Tuyú y en una isla en el Delta del Río Paraná. Los empleados de comercio inauguraban sus hoteles en Mar del Plata, Mendoza y San Luís. (Pastoriza, 1993)

La Fundación Eva Perón ofrecía a los niños y jóvenes la posibilidad de concurrir a colonias durante el verano. Como ya quedó inscripto en el imaginario popular muchos niños del interior del país vieron por primera vez el mar gracias a los viajes organizados por la Fundación.

La Fundación Eva Perón

En 1943, el gobierno militar creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (DNSPAS) que absorbió las funciones del antiguo Departamento Nacional de Higiene así como las organizaciones vinculadas con la provisión de caridad, asistencia social, vivienda y salud. Este organismo debía convocar a una comisión honoraria para que, entre otras cuestiones, tratara las bases para la implantación de un seguro social obligatorio en todo el país. La figura del seguro, que ya había sido discutido en años anteriores, se va a incorporar durante el gobierno peronista al Primer Plan Quinquenal y a la Constitución del '49. Sin embargo, como ya había sucedido con las otras propuestas presentadas en el pasado, no se logró su implementación.

En 1945 se decretó el control del Estado de todos los fondos destinados a la asistencia social. Un año más tarde la Sociedad de Beneficencia fue intervenida así como las sociedades de beneficencia que operaban en las provincias. Pese a que el gobierno dejó de transferirle fondos, muchas instituciones privadas asistenciales (sobre todo las de filiación católica) se mantuvieron utilizando sus propios recursos. (Ross, 1988; Guy, 2000)

La DNSPAS tuvo una vida corta. A los pocos meses de su creación sus funciones se dividieron. La Secretaría de Trabajo y Previsión absorbió a todos los organismos relacionados con la caridad, vivienda y asistencia social en la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS) mientras que la supervisión de los servicios de salud quedó en la ahora rebautizada Dirección Nacional de Salud Pública.

La Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS) estaba destinada *"a ejercitar en todo el territorio de la Nación el amparo a las personas que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida y de las que careciendo de ellos, se encuentren incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos."* [33]

33. Ley N°13.341, en el Boletín Oficial del 19/10/1948.

En el decreto de su creación se estableció que la antigua Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la SBC y las sociedades y asociaciones de igual carácter existentes en la República formaran parte del nuevo organismo, transfiriéndole tanto sus bienes como *"su personal, créditos de presupuestos, cuentas de presupuestos, cuentas especiales, derechos y obligaciones"*. Su misión era controlar las sociedades o asociaciones de beneficencia, proponiendo al Poder Ejecutivo los subsidios o subvenciones a recibir del Estado nacional.

La Dirección Nacional de Asistencia Social debía asistir a la misma población que hasta ese momento atendían los organismos de caridad –los menores abandonados, huérfanos o delincuentes, las madres desamparadas, la vejez desvalida, la recuperación de toda persona caída en el infortunio– pero el enfoque propuesto no era el mismo. Mientras que las instituciones de beneficencia sólo procuraban capacitar a los niños abandonados o provenientes de un hogar con serios problemas económicos en algún oficio y preparar a las mujeres para el servicio doméstico, ahora hay una intención de universalizar la educación cuando se propone asegurar a estos mismos niños y niñas una educación e instrucción completa. En consonancia con lo establecido por la Constitución de 1949, se implementaron acciones orientadas a *"la integración y consolidación del núcleo familiar"* así como se procurararon soluciones a los problemas de la vivienda para las familias de escasos medios económicos.

Antecedida por la Obra de Ayuda Social Doña María Eva Duarte de Perón, el 8 de julio de 1948 se creó la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón. Dos años más tarde, en septiembre de 1950, pasó a llamarse Fundación Eva Perón. Sus obligaciones, establecidas en el estatuto, eran las siguientes:

- Prestar ayuda pecuniaria o en especies, facilitar elementos de trabajo, otorgar becas para estudios universitarios y especializados a toda persona carente de recursos que así lo solicite y que a juicio de la Fundadora merezcan ser otorgados.
- Construir viviendas para su adjudicación a familias indigentes.
- Crear y/o construir establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos o de descanso, y/o cualesquiera otros que permitan una mayor satisfacción de los elevados fines que persigue la institución.
- Construir establecimientos benéficos de cualquier índole, los que podrán ser transferidos, al Estado nacional, provincial o municipal.
- Propender, contribuir o colaborar por todos los medios a su alcance a la realización de obras de interés general y que tiendan a satisfacer las necesidades esenciales para una vida digna de las clases sociales menos privilegiadas.

La frondosa literatura existente sobre el peronismo nos habla –algunos de manera elogiosa y otros en forma crítica– de la actividad desarrollada por la Fundación. Pero todos señalan el particular estilo que Eva Perón eligió para su gestión. Los fondos recaudados (provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del Tesoro Nacional) eran repartidos a los beneficiarios por la propia Eva Perón. Mientras que la manera elegida por las "damas de caridad" de asistir a los más pobres buscaba acentuar las diferencias sociales, la esposa del presidente al personalizar la ayuda intentaba acortar, al menos simbólicamente, las distancias sociales.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observan también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. A diferencia de lo que sucedía en las distintas sociedades de beneficencia, en la Fundación no se distinguía entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se hablaba de derechos sociales y la ayuda no se limitaba a la satisfacción de una necesidad básica. Una de las frases que mejor simboliza el sentido que Eva Perón le imprimió a su obra fue: *"Donde haya una necesidad, hay un derecho."* Ahora los pobres podían acceder a bienes como el turismo que hasta ese momento les eran vedados.

Esta orientación de las políticas sociales se hizo evidente en la concepción de los hogares escuelas así como en los asilos de ancianos. Ya no se los piensa más como instituciones en las que regía un orden carcelario para atender a los más ancianos o para reformar el supuesto carácter díscolo de los huérfanos. Eva Perón, y así lo deja asentada en La Razón de Mi Vida, consideraba que estas instituciones debían convertirse en verdaderos hogares para felicidad de los que ahí vivían. La política seguida por la Fundación en el caso de los niños hospedados en los hogares escuelas era, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la de mantener lazos con los de "afuera", concurrir a las mismas escuelas procurando borrar toda diferencia con los niños que vivían con sus familias.

"No he querido que los pibes de los hogares se aíslen dentro del mundo. Por eso los chicos van a las escuelas oficiales, como todos los demás y mezclados con los niños que tienen padres y hogar, nadie podrá ya distinguirlos. A no ser que los distinga por estar mejor vestidos y alimentados que los otros. Dentro del hogar escuela los chicos viven con la mayor libertad posible, y mas todavía, los ancianos en sus hogares respectivos. Cultivamos más las inclinaciones naturales de cada uno sobre todo en lo que se refiere al arte y al trabajo."

Eva Perón, La Razón de Mi Vida:127.

Las vacaciones para los niños, así como la organización de los campeonatos de fútbol que congregaba a niños de distintas regiones del país son otros ejemplos de estos cambios. El primero de estos campeonatos se llevó a cabo en 1948 con el nombre de Campeonato Infantil de Fútbol Doña María Eva Duarte de Perón y contó con la participación de más de 11.483 niños de la Capital Federal y 3.722 del Gran Buenos Aires. En los años sucesivos las competencias fueron extendidas a todo el país y en la edición de 1950 participaron más de 100.000 niños. Luego de 1951 se agregaron a la práctica del fútbol otros deportes y a partir de 1952 se admitió la participación de niñas en algunos deportes. En 1954 cerca de 216.000 niños compitieron en 10 especialidades deportivas. (Plotkin, 1993)

En 1949 se fundó el Hogar de la Empleada en la Sección Protección Social, ubicada en el Departamento de Asistencia Médico Social de la Fundación Eva Perón. Se encontraban en el mismo núcleo de organizaciones que los tres hogares de tránsito y el hogar de Ancianos Coronel Perón, de Burzaco (Acha, 2008:166). Esta institución estaba destinada tanto a las mujeres que llegaban a la ciudad y carecían de familias, a las que se les ofrecía en alquiler una habitación con todos los servicios, cuanto a las que necesitaban un lugar cerca de sus trabajos para almorzar. La única condición para ingresar era no tener parientes en la ciudad de Buenos Aires.

La política seguida en los hogares de tránsito es otro ejemplo que ilustra las diferencias con la Sociedad de Beneficencia en su trato a las mujeres. Elegantes casonas de familias encumbradas fueron convertidas en alojamiento por algunos días para las mujeres y sus hijos que, por distintos motivos, venían a la ciudad de Buenos Aires del interior del país. En caso de que se necesitase también se les buscaba un empleo, búsqueda que no quedaba necesariamente restringida al servicio doméstico.

Como sucedió en su momento con la SBC, la FEP fue creciendo y diversificándose. Su acción se extendió desde el campo social al de la salud, al educativo e incluso a la construcción de viviendas. Construyó hospitales, hogares para ancianos, para mujeres, ciudades universitarias, unidades turísticas en distintos lugares del país.[34] Construyó también

34. Construyó cuatro policlínicos modelos: Avellaneda, Lanús, Catamarca y Ezeiza, tres hospitales: en Corrientes, Paso de los Libres y el de Niños en la Capita Federal, una clínica de readaptación de niños y otro para reumáticos y una Escuela de Enfermeras. Se encargó de la construcción de seis hogares para ancianos en Buenos Aires, Tucumán y Córdoba, hogares de tránsito para mujeres solas o con hijos, hogares escuelas en distintos lugares del país en que se atendían a niños de 4 a 12 años. A estos organismos se debe sumar la Ciudad Infantil y la Estudiantil así como ciudades universitarias en Córdoba y Mendoza, un comedor universitario en La Plata y el establecimiento de unidades turísticas en distintos lugares del país como Río Tercero, Chapadmalal y Mendoza.

viviendas populares e incluso viviendas individuales que tienen el inconfundible estilo de chalés californianos. En 1951 se puso en marcha el tren Sanitario Eva Perón, que realizó su primera campaña entre agosto y octubre de 1951, atendiendo a 110.000 personas.

Eva Perón muere en 1952, cuatro años más tarde de la creación de la Fundación. En 1954, la DNAS fue transferida al Ministerio de Salud que a partir de ese momento cambió la denominación con el que fue creada en 1949 por la de Ministerio de Salud y Asistencia Social. La asistencia social volvió así a pertenecer al ámbito de la salud.

En septiembre de 1955 las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno encabezado por el General Perón. La represión desatada contra el movimiento obrero, la supresión de los símbolos relacionados con el gobierno depuesto que llegó incluso a la prohibición de pronunciar el nombre de Perón, hacía dudar sobre la continuidad de las instituciones y de los beneficios otorgados por el peronismo. En diciembre de 1955 la fundación fue disuelta. La resistencia presentada por la dirección sindical fue un factor decisivo para mantener e incluso ampliar el sistema de protección social.

Capítulo V

Conflictividad política y ampliación de los derechos sociales en los años posteriores a la caída del gobierno peronista (1955-1976)



Estos años, los que transcurren entre 1955 y 1976, se caracterizan por las fluctuaciones económicas y una creciente agitación política. Los derechos civiles y políticos fueron vulnerados una y otra vez por sucesivos golpes militares. En este escenario, sólo la existencia de un sindicalismo fuerte y combativo impidió un retroceso de los derechos sociales adquiridos. Sus reclamos fueron escuchados por los sucesivos gobiernos, civiles y militares, posteriores al derrocamiento de Perón.

Mientras que los sindicatos lograban importantes beneficios para sus afiliados, las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva eran postergadas una y otra vez. Con partidos políticos disueltos y sin apoyo sindical, estos grupos no contaron con una voz que los representara. Así, la causa de los pobres quedó fuera de la agenda gubernamental.

El derrocamiento de Juan Domingo Perón

El 16 de septiembre de 1955 se produjo un golpe militar que derrocó al gobierno de Perón. Si bien una parte de la sociedad argentina festejó alborozada el triunfo militar que puso fin a un régimen considerado oprobioso, para otros muchos la sensación de pérdida fue inmensa.

A los pocos días de asumir el poder, el gobierno militar creó el Instituto Nacional de Acción Social[35], con dependencia directa de la Presidencia de la Nación. La FEP fue disuelta quedando a cargo de ese Instituto todos sus bienes. En junio de 1957 se traspasaron al Ministerio de Obras Públicas de la Nación las obras pertenecientes al Instituto Nacional de Acción Social[36], se aprobó la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública y se creó un Consejo Nacional de Asistencia Social, manteniendo la DNAS como dependencia del Ministerio de Salud y Acción Social.[37] En el mes de octubre de ese año otro Decreto-Ley, el N° 12.029, derogó el Instituto.

La represión desatada contra los trabajadores, que incluyó el encarcelamiento de muchos dirigentes y la intervención a la Confederación General del Trabajo no logró impedir que al poco tiempo se articulara un movimiento de resistencia. Las huelgas y las tomas de fábricas crecían día a día. La amenaza de alterar el orden establecido fue utilizada una y otra vez por los sindicatos peronistas para lograr que el gobierno atendiera a sus reclamos. Esta estrategia, que combinaba la amenaza, la huelga y la negociación convirtió al movimiento obrero en un actor social clave, cuyos reclamos fueron escuchados por los sucesivos gobiernos, civiles y militares, posteriores al derrocamiento de

35. Decreto Ley N° 556 del 8 de octubre de 1955.
36. Decreto N° 7.330 del 11/10/57.
37. Decreto N° 5.882 del 4 de junio de 1957.

Perón. Es así que, pasada la ola represiva de los primeros meses, el gobierno encabezado por el general Aramburu incursionó en el campo de lo social con una serie de medidas favorables a los trabajadores. La creación de la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, el aumento de la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, la ampliación de la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales, y la renovación de las convenciones colectivas de trabajo fueron algunas de ellas.

Mientras que los sindicatos lograban así importante beneficios para sus afiliados, comparables a los que otorgaban los Estados de bienestar europeos, las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva no sólo eran postergadas una y otra vez, sino que se vuelve a las viejas prácticas de la beneficencia.

A dos años del derrocamiento de Perón, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949. La Asamblea se reunió en julio de 1957 en Santa Fe con representantes de distintas tendencias políticas. Durante la primera sesión, el bloque de la UCR Intransigente, impugnó la legitimidad de la Convención considerando que el gobierno carecía de facultades para declarar la necesidad de la reforma, retirándose sus 77 convencionales. Tampoco se incorporaron a la asamblea, los bloques Demócrata Autonomista Conservador Popular de Corrientes y de la Unión Federal.

La Asamblea decidió la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis, que garantizaba al conjunto de los trabajadores el derecho del trabajo y a la seguridad social, cubriendo *"riesgos imprevistos de carácter biológico, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes y enfermedades profesionales, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén familiar y múltiples aspectos de carácter social, como nacimiento, nupcialidad, fallecimiento, protección a la infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económico familiar y vivienda digna."* (Jaureguiberry,1957:64)

El gobierno de Arturo Frondizi

Pocos meses más tarde el gobierno militar, manteniendo la proscripción del peronismo, llamó a elecciones. En estas circunstancias el candidato por la UCRI, Arturo Frondizi, con el fin de sumar a su campaña los votos del peronismo y asegurarse así el triunfo

electoral decidió comenzar conversaciones con Perón, exiliado en Caracas (Venezuela); conversaciones que culminaron en febrero de 1958 con la firma de un pacto entre ambos líderes. En virtud de ese acuerdo, Perón debía transmitir a sus partidarios la instrucción de votar por Frondizi y éste se comprometía a adoptar una serie de medidas que devolverían al peronismo la legalidad y los sindicatos a los dirigentes obreros.

En los comicios realizados el 23 de febrero de 1958 Arturo Frondizi logró imponer su candidatura al obtener el 45% de los votos. Su asunción como presidente inauguró "los años del desarrollismo", etapa que culmina con el golpe de 1976. Influenciados por el pensamiento de Prebisch, quien señalaba que los dos grandes males que aquejaban a la economía argentina eran las dificultades en la balanza de pagos y la inflación, los defensores del pensamiento desarrollista consideraban que para superar estos males y asegurar el crecimiento de la economía era necesario apostar a un desarrollo integrado -política, económica, social y culturalmente- de la industria, superando el modelo de sustitución de importaciones y edificar una estructura industrial integrada.

Apenas asumió como presidente, cumpliendo con el acuerdo realizado con Perón, el nuevo presidente otorgó un aumento

Discurso pronunciado por el presidente Arturo Frondizi ante el Congreso de los Estados Unidos (21 de enero de 1959)

"Sin desarrollo nacional no hay bienestar ni progreso. Cuando hay miseria y atraso en un país, no sólo sucumben la libertad y la democracia, sino que corre peligro la propia soberanía nacional. Los pueblos latinoamericanos tienen que afrontar esa realidad atacando los males en su propia raíz. Para ello tienen que transformar una estructura económica que ha terminado por convertirse en un factor de estancamiento y escasez. Nuestros países deben decidirse por lo tanto a explotar todos sus recursos, a movilizar todas las energías disponibles y a lograr el máximo de aprovechamiento de los adelantos técnicos y científicos de nuestros tiempos.

Las inmensas riquezas naturales que atesora América Latina deberán ser extraídas y utilizadas en beneficio de todos sus habitantes. América Latina deberá dejar de ser productora exclusiva de materias primas. Deberá realizar su propia industria pesada, su industria petroquímica y sus fábricas de equipos

Deberá construir centrales hidroeléctricas y reactores nucleares. Tendrá que mecanizar y electrificar las explotaciones rurales, para multiplicar la producción y elevar la vida de la familia campesina. Deberá realizarse en suma, el mismo proceso de expansión y complementación económica interna que condujo a los Estados Unidos a su portentoso grado de desarrollo actual." (Altamirano, 2001: 94)

salarial del 60%. El 8 de agosto se aprobó una nueva Ley de Asociaciones Profesionales que no sólo reconocía un sólo sindicato y una única central obrera sino que, como su antecesora, otorgaba la personería gremial al sindicato de mayor representatividad.[38]

El acuerdo con el peronismo no significó, sin embargo, un apoyo incondicional del movimiento obrero a la gestión de gobierno. Pese a que las medidas tomadas, como las que se acaban de mencionar, resultaban beneficiosas para los trabajadores el conflicto social siguió en alza. La obsesión de Frondizi por impulsar el desarrollo de la industria pesada y tecnificar el campo lo llevo a recurrir al capital extranjero olvidando viejas promesas preelectorales.[39]

Palabras del presidente Frondizi

"Pero faltaría a la verdad si no proclamara esta verdad fundamental: sólo podremos proteger la salud pública en forma adecuada si tenemos los medios imprescindibles y esto sólo los tendremos mediante el desarrollo económico. En este sentido, estoy persuadido de que al surgir un nuevo pozo de petróleo o instalarse un alto horno o terminarse un dique se estarán construyendo en este o en cualquier otro lugar del país los cimientos de una vivienda, de una escuela o de un moderno hospital".

Mensaje del presidente del 1° de mayo de 1960, en la apertura de las sesiones parlamentarias.

Esta postura lo enfrentaba con la dirigencia obrera que, por su adhesión a los ideales del pensamiento peronista, defendía un crecimiento basado en la sustitución de importaciones y el desarrollo del mercado interno, modelo que durante los años del peronismo había resultado beneficioso para los trabajadores. Así, de la luna de miel iniciada con la firma del pacto Perón-Frondizi se llegó a situaciones de grave enfrentamiento como fue el caso de la huelga a raíz de la privatización del Frigorífico Lisandro de la Torre que culminó con un centenar de detenidos y el allanamiento de varios sindicatos (Cavarozzi, 1984; Spinelli, s/f). Pese a las promesas dichas en su discurso a la Legislatura de mayo de 1958 de asegurar el libre ejercicio de los derechos sindicales y de cesar con las intervenciones e inhabilitaciones gremiales,[40] la intensidad del conflicto

---

38. La Ley N° 14.455, en su artículo 18, establecía que la asociación profesional de trabajadores más representativa de la actividad de que se trate tendrá derecho a gozar de personería gremial, siempre "que ese número le asigne capacidad suficiente para representar la actividad o la categoría en la zona en que se circunscribe su actuación." Esta ley fue sancionada el 08/08/1958.
39. Para una más amplia interpretación de este tema ver Altamirano (2001) y Marcelo avarozzi (1984).
40. En mayo de 1958, al inaugurar la actividad parlamentaria Frondizi afirmó: "Para su normal desenvolvimiento, el movimiento obrero necesita que imperen en el país las libertades democráticas. Por eso nuestro gobierno se preocupará ante todo de dictar las medidas necesarias para asegurar el libre ejercicio de los derechos sindicales: el derecho de huelga, de asociación, de reunión, de expresión y de representación. (...) Devolveremos la normalidad y la tranquilidad al campo sindical. Cesarán las intervenciones, interdicciones e inhabilitaciones gremiales."

obrero llevó al gobierno de Frondizi a poner en marcha el Plan Conintes. Este plan permitía declarar zonas militarizadas a los principales centros o ciudades industriales y autorizaba a las Fuerzas Armadas a realizar allanamientos y detenciones sin cumplir las normas constitucionales.[41]

La apuesta central de Frondizi por el desarrollo de la economía lo llevó a cambiar las promesas hechas al comienzo de su mandato. En su discurso de apertura al Parlamento, en mayo de 1958, aseguró que: *"No podríamos reclamar energías y avanzar con un pueblo debilitado por las enfermedades y los vicios, por la mala alimentación, la mala vivienda o la inseguridad. El PE propiciará planes que aseguren bienestar, seguridad y asistencia social. Desde la niñez hasta la vejez, nuestra mano solidaria concurrirá a asegurar el bienestar del cuerpo y del espíritu para que la Argentina sea el rico patrimonio de un pueblo feliz"*. Dos años más tarde, también en la circunstancia de abrir la actividad del Congreso, contrariando sus dichos anteriores manifestó que no era necesario construir un hospital o levantar los cimientos de una escuela: el propio desarrollo de la economía lo proveería.

Pero Frondizi no sólo tenía problemas con los trabajadores. Su relación con las Fuerzas Armadas se tensaba día a día. Algunos militares consideraban que era demasiado amigo de los peronistas, otros desconfiaban del pasado de izquierda de su colaborador más estrecho y cercano, Rogelio Frigerio. Es así que durante los cuatro años de su gobierno sufrió 32 planteos militares.

¿Que se hizo en materia de política social en estos años? Si bien en el gobierno de Frondizi hubo algunos cambios en el sistema previsional, éstos no fueron pensados para mejorar el funcionamiento del sistema. Fiel a sus convicciones decidió poner el ahorro social al servicio del desarrollo económico. Los responsables de la administración de las distintas cajas -patrones y trabajadores- pusieron un precio a este préstamo: que los haberes jubilatorios, sin importar cual fuera la recaudación de la caja, se eleven al 82% móvil del cargo, oficio o función de mayor jerarquía que el trabajador hubiera ocupado en su vida activa (Ley N° 14.499). (Feldman, Golbert e Isuani, 1988)

A partir de este momento el sistema previsional comienza a tener crecientes problemas de financiamiento. No sólo fueron factores exógenos como la inflación y la baja rentabilidad

41. La puesta en marcha del Plan Conintes fue posible por la existencia de un Decreto Secreto, el N° 9.880/58 que fue firmado el 14 de noviembre de 1958, a los pocos meses de que Frondizi asumiera como presidente de la Nación.

de las inversiones los que contribuyeron a esta situación, sino también los endógenos. Pese a la caída de la tasa de sostenimiento del sistema (entre 1950 y 1961 desde el 11,2 al 3,1) por la caída de los afiliados al sistema, los parámetros de éste no fueron modificados. Por el contrario, se decidió flexibilizar los requisitos para acceder a los beneficios bajando la edad de la jubilación y aumentando los haberes jubilatorios. De esta manera se aceleraron los problemas propios de la evolución demográfica y del mercado laboral argentino.[42]

Cuadro 7. Cobertura previsional efectiva. Afiliados cotizantes sobre afiliados "teóricos", en porcentajes.Total del país, 1950-1960

	1950	1955	1960
Bancaria*	100%	100%	100%
Comercio	75%	74%	60%
Estado*	100%	100%	100%
Ferroviaria*	100%	100%	100%
Industria	90%	71%	50%
Navegación	100%	100%	100%
Periodistas y Gráficos	94%	96%	90%
Seguros*	100%	100%	100%
Servicios Públicos	34%	27%	43%
Rurales		3%	3%
Empresarios		12%	6%
Independientes		13%	5%
Profesionales		37%	19%
TOTAL	86%	50%	44%

* Afiliados totales.
Fuente: Arza, 2010.

42. Para un análisis más detallado de este tema ver Anlló y Cetrángolo (2007).

La orientación que el gobierno de Frondizi imprimió a las acciones de la Dirección Nacional de Asistencia Social fue acorde con la idea de que el desarrollo económico era una condición necesaria y también suficiente para combatir la pobreza. Como organismo encargado de amparar a todas las personas *"que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida o incapacitados para obtenerlos" se asignaba a la Dirección la tarea de distribuir los bienes transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública "a personas o grupos familiares que se vean privados de los medios indispensables de vida o que se encuentren en estado de necesidad y también a entidades de asistencia social públicas o privadas. Las entregas tendrán un límite de veinte mil pesos moneda nacional a personas o grupos familiares y de cien mil por entrega a instituciones públicas o privadas de asistencia social".*[43] Esta Dirección, por lo tanto, más que diseñar una política para el conjunto limitó su accionar a una ayuda pecuniaria a las familias o a aquellas organizaciones dedicadas a ayudar a los pobres.

Mientras el gobierno apostaba centralmente al desarrollo de la industria para salir del subdesarrollo y convertir a la Argentina en un país con una economía pujante y competitiva a nivel mundial, en el Parlamento proliferaban tanto los pedidos de subsidios para organizaciones encargadas de la asistencia, como los de pensiones graciables. La cuestión de la pobreza estaba presente pero la solución prevista para muchos congresistas era tratar "caso por caso".

La posibilidad de que los legisladores otorguen pensiones graciables estaba instituida en la Constitución de 1853 para aquellos empleados de la Administración que "hubieron servido bien". No significaba el reconocimiento de un derecho, sino que se premiaba la lealtad personal del beneficiario con el legislador que la otorgaba. Utilizando conceptos caros a la Sociedad de Beneficencia, también ahora la mayor parte de los pedidos estaban destinados para los pobres merecedores, los pobres virtuosos. Se argumentaba que las personas por las que pedían las pensiones habían sido "fieles servidores" del Estado y por esta razón merecían un reconocimiento. El pedido se extendía a las hijas o esposas por haberlos acompañado y apoyado en este servicio o atendido en los momentos de enfermedad.[44]

---

43. Decreto N° 12.070/57, y cuya cesión sin cargo fue autorizada por el Decreto-Ley N° 4.835/58 y ratificada por la Ley N°14.467.

44. Los fundamentos expuestos para el pedido de una pensión graciable para la esposa de quien fuera ministro en San Juan y miembro del Superior Tribunal de esa provincia ilustra esta postura. *"Pienso que la gratitud hacia aquellos servidores que han prestado señalados servicios a la República, a través de largos años de dedicación en pos de obras que perduran y la benefician es procedente manifestarla hacia sus familiares como un merecido homenaje a quienes han servido eficientemente a la Nación."* (presentado por Ruperto H.Godoy en la sesión de la Cámara de Diputados del 30 de octubre de 1964)

La aparición de Caritas, que en 1956 se instaló en la Argentina, reforzó esta idea de que eran las organizaciones no gubernamentales, sobre todo las católicas, las que se tenían que hacer cargo de la asistencia a los más humildes. No es de sorprender, entonces, que el gobierno de Frondizi continuando con el legado de la Revolución Libertadora, devolviera la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia.

De las pocas acciones que Frondizi pone en marcha en el campo de la política asistencial, interesa señalar dos. Una de ellas es la reforma al Consejo Nacional del Menor creado en 1957. De acuerdo con esta propuesta el organismo que ahora pasa a llamarse Consejo Nacional de Protección al Menor sería un ente federal que se ocuparía no sólo de los menores abandonados o de los menores con alguna anomalía determinada, sino que tratará de establecer un régimen general para todos los menores. El nuevo Consejo se aprueba en 1959 (Ley N° 15.244). La segunda fue la creación, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, de la Dirección Nacional de la Mujer, destinada fundamentalmente a atender a la mujer que venía del interior a buscar trabajo y de la Dirección de Aborígenes para *"asistir a cerca de 200.000 aborígenes en estado de abandono. Si se pretendía construir caminos y hacer explotaciones económicas estos indígenas deberían ser incluidos. Por lo tanto era necesario poner escuelas, hacerles conocer el idioma".*[45]

Mientras que la concepción imperante sobre la política hacia la pobreza era más cercana a la caridad o la beneficencia que a una política pública que enfrentara el problema de la pobreza, la variedad y magnitud de los problemas ameritaban una intervención más enérgica y de otro tipo de parte del Estado. Las tasas de mortalidad infantil de algunas provincias seguían siendo dramáticamente altas, incluso para parámetros latinoamericanos. En 1961 en Catamarca, Jujuy, Neuquén, Río Negro y Salta eran superiores al 100 por mil (101,2; 133,1; 120,3; 100,1y 100,7) respectivamente, mientras que el promedio nacional alcanzaba el 59,1.La tasa más baja era la de la ciudad de Buenos Aires: 39,8. (Ministerio de Bienestar Social, 1970)

Si bien la reducción de estas brechas entre las provincias ameritaba una política nacional, el gobierno encabezado por Frondizi mantuvo la orientación hacia la descentralización de los servicios iniciada en el gobierno presidido por el General Aramburu. En 1957

45. Entrevista realizada a Alfredo Allende, ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, en abril de 2005.

se decidió impulsar una ley de transferencia que aconsejaba para el nivel nacional el establecimiento de normas y de asesoría técnica, transfiriendo a las provincias, municipios e incluso a instituciones particulares la capacidad instalada. Debido los problemas financieros que enfrentaban las provincias, la transferencia de los servicios se concretó en 1961 sólo en las provincias de Santa Cruz y Formosa.

La vivienda que, como ya vimos, era un problema de larga data se agudizó con las migraciones internas y con la aparición de las villas miserias. El número de villas y de sus habitantes crecía año a año. En 1959 se estimaba en 39.250 en la Capital y 29 el número de villas. Unos años más tarde el Censo municipal de la Capital de 1963 verificó que 42.462 personas vivían en 33 agrupamientos (Yujnovsky, 1984). Fueron muchos los proyectos de ley que se presentaron para resolver el problema, incluso el de creación de un Consejo Federal de la Vivienda, pero ninguno de ellos llegó a buen puerto. El gobierno prefirió recurrir al crédito externo que incluir el gasto en el presupuesto nacional, crédito que se efectivizó con posterioridad a la caída del gobierno de Frondizi. (Yujnovsky, 1984)

Declaración del secretario general de la CGT

"Los recursos legales y constitucionales para encontrar una solución a la situación que padecemos por causa de la ley misma se han agotado… o bien el gobierno hace la revolución que el país necesita, o bien esta revolución la hará el pueblo." (declaraciones hechas el 13 de enero de 1964. Citado en De Riz, 2000: 20)

Si el desarrollo económico iba a solucionar estos problemas, tal como soñaba el presidente Frondizi, no hubo tiempo para probarlo. En las elecciones de marzo de 1962 el triunfo del peronismo en nueve distritos –la UCRI en seis y la UCRP solo en Córdoba– fue el principio del rápido fin de Frondizi. La condición de armar un gabinete de coalición impuesto por el Ejército y la Fuerza Aérea para mantenerse en el cargo no se pudo cumplir. La UCRP, la Democracia Cristiana, la Federación de Partidos de Centro y el Partido Socialista Democrático no aceptaron la invitación. Ante esta negativa, el 28 de marzo las Fuerzas Armadas depusieron a Frondizi, dejando en su reemplazo a José María Guido, presidente del Senado.

Un año más tarde se convocó a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo. Es ahora el turno de la Unión Cívica Radical del Pueblo.

El gobierno del Doctor Arturo Illia

Derrocado Frondizi y luego de un breve periodo en que Jose María Guido quedó a cargo de la presidencia de la Nación, hubo un nuevo llamado a elecciones. El Dr. Arturo Illia proveniente de las filas de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) fue el candidato que obtuvo la mayoría de los votos. Es así que el 12 de octubre de 1963 asumió la presidencia de la Nación. Pero si bien haber obtenido el 24,5 % de los votos fue suficiente para ganar las elecciones, era una porcentaje demasiado bajo para asegurar una gestión ordenada y pacífica.

A diferencia de su antecesor, Illia no buscó una alianza con el peronismo para garantizar una mayor legitimidad de gobierno. Su apuesta era otra. En su primer mensaje a la Asamblea Parlamentaria anunció que había llegado la hora de *"la gran revolución democrática, la única que el pueblo quiere y espera. Todas las fuerzas políticas argentinas participan desde hoy, en mayor o menor medida, en el gobierno de la cosa pública. Este hecho de suyo significativo, compromete la responsabilidad del conjunto"* (Sánchez, 1984: 9).

Este llamado a la convivencia democrática no fue escuchado. A pocos meses de asumir el nuevo gobierno -en marzo de 1964- la CGT anunció un Plan de Lucha que consistía en la ocupación de más de 10.000 fábricas. El clima adverso se mantuvo durante la corta gestión presidencial del Dr. Humberto Illia pese a la reactivación de la economía y a las medidas tomadas por el gobierno que permitieron reducir la tasa de desocupación[46] y mejorar el salario real.

La situación se enrareció aún más cuando en las elecciones legislativas de 1965 la UCRP pierde la mayoría propia en el Congreso y unos meses más tarde se reglamentó la Ley N° 14.455 sobre la democracia interna de los sindicatos. El artículo 6° del decreto reglamentario estipulaba que *"Los estatutos de las organizaciones obreras deberán establecer normas que garanticen la democracia interna asegurando a todos los afiliados y tendencias existentes en el seno de la asociación profesional el ejercicio pleno de sus derechos electorales".*

---

46. Según las encuestas realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Nacional de Desarrollo para el área de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, hubo una disminución de la tasa de desempleo del 8,8% en julio de 1963 al 5,7% en octubre de 1964. Descenso que se explica en buena parte por el comportamiento de las industrias metalúrgicas y textil, ramas en que las tasas de desocupación descendieron del 10,9 al 3,2 y del 13,7 al 7, 2 respectivamente.

Para el cumplimiento de estos fines precisaba algunas de las normas que debían ser contempladas en los estatutos, a saber: *"las condiciones que habilitaban el derecho al voto, los plazos de la convocatoria y la publicidad de los padrones, la adjudicación de los emblemas a las listas, las credenciales para la emisión del voto y la realización del escrutinio provisorio y resolvía, paralelamente, que las autoridades directivas de los sindicatos y los congresales delegados a las asambleas gremiales debían ser elegidos mediante el voto secreto y directo de los trabajadores afiliados."* (Torre, 1974: 537). Esta ley, al garantizar la democracia interna, la libertad de afiliación e impedir su utilización política fue percibida como un ataque al poder sindical y marcó el principio del fin del gobierno de Illia.

En este escenario extremadamente complejo, la administración radical intentó poner en marcha un proyecto para impulsar el desarrollo económico y mejorar el bienestar de la población. Para lograrlo el gobierno confiaba en organismos estatales de planificación como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado en los años del gobierno de Frondizi. En 1964 el CONADE presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1965-69). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprendía vivienda, educación y salud) no sólo se hacía un diagnóstico de la situación de estas áreas sino que también se planteaba una estrategia de desarrollo social con metas a cumplir.

En junio de ese año (1964) se sancionó la Ley N°16.459 que reglamentaba la conformación del Consejo Nacional del Salario Vital, Mínimo y Móvil. Integrado por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del de Economía, de los trabajadores y de los empleadores, su objetivo era "evitar la explotación de los trabajadores en aquellos sectores en los cuales puede existir un exceso de mano de obra",

Salario Mínimo, Vital y Móvil

"Esta ley puso en funcionamiento el Consejo Nacional del Salario en el que representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado, en diálogo permanente, echaron las bases fundamentales de esta nueva institución. La experiencia recogida en este consejo ha de permitir su extensión a otros organismos de la vida económica y social donde resulte indispensable idéntica conformación. Como consecuencia de la ley y de los aumentos establecidos por el régimen de convenciones colectivas, el nivel general de salarios en el año 1964 creció con relación al período anterior en un 28,9%, mientras que el índice del costo de vida lo hizo en menor medida, con el 22,1%. Esta diferencia determinó que el salario real en el año 1964 alcanzara un incremento positivo del 6,8% con respecto al año anterior." (mensaje presidencial de 1964).

“asegurar un mínimo adecuado” y “mejorar los salarios de los trabajadores más pobres”. Además el gobierno con la Ley de Abastecimiento fijó precios máximos para algunos artículos, aquellos que conformaban la canasta familiar. El gobierno avanzó también en la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares: se amplió a la escolaridad media superior y por cónyugue y se creó una tercera Caja de Subsidios destinada al personal de la estiba (CAFPyMAR). Entre mayo de 1964 y el mismo mes del año siguiente, se firmaron 397 convenciones colectivas.

En el campo de la salud, Illia intentó recuperar el rol orientador, tanto en su organización interna cuanto en lo referente a su relación con las provincias, que el ministro Carrillo había querido para el Ministerio de Salud. Por considerarlas las herramientas más adecuadas para mejorar la relación entre la Nación y las provincias revalorizó a las Delegaciones Federales que fueron creadas en la gestión Carrillo y organizó una Oficina Coordinadora dedicada a recuperar las capacidades técnicas de las delegaciones. En estos años se creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural, los centros maternos infantiles distribuidos en las zonas más pobres del país y se procuró equipamiento para los hospitales.

Para dar respuesta y ordenamiento al problema que significaba el crecimiento atomizado y anárquico de las obras sociales, se realizó una Encuesta Preliminar sobre Obras Sociales y Mutualidades. El primer informe destaca la escasa información de que disponía el Estado sobre las obras sociales, la incapacidad de regulación y control de los fondos administrados y la poca coordinación existente entre ellas

La más destacada de las acciones del gobierno en el campo médico asistencial fue, sin duda, la ley de medicamentos (enero de 1964), conocida como Ley Oñativia. De acuerdo con la misma se facultaba al Poder Ejecutivo la regulación de los precios de los medicamentos en consideración a que su venta estaba condicionada por las necesidades de la población y, en consecuencia, su comercialización no podía estar sujeta a la ley de la oferta y la demanda, de la libre competencia y de la libertad contractual.

El Ministerio de Asistencia Social y Salud elaboró también un programa de acción de cuatro años (1966-70) en el que se analizaron las capacidades y deficiencias del Ministerio, la situación de salud de los argentinos y se presentaron propuestas tanto en el campo de la salud cuanto en el asistencial. En este último sector, el cambio en la orientación de la política se expresó en el tipo de intervención, en la definición del

beneficiario así como en la participación de distintos actores. Mientras que la Sociedad de Beneficencia distinguía entre pobres merecedores y no merecedores, la Fundación Eva Perón se refería a los humildes que hay que dignificar y Frondizi confiaba en el desarrollo, en el discurso del gobierno presidido por Illia se resalta la necesidad de mejorar los niveles de bienestar a los "que tienen derecho el individuo, los grupos y las comunidades" (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622). El sujeto de estas intervenciones ya no es más "el pobre" sino la comunidad.

Para lograr este objetivo de bienestar que supone tener en cuenta una diversidad de cuestiones (que iban desde la vivienda hasta la recreación) el gobierno consideraba necesario contar con la colaboración eficiente y activa de la comunidad, punto de apoyo necesario para la consolidación de un sistema de seguridad social. Si bien el Estado planificador se arrogaba un papel clave para el desarrollo de las acciones tendientes al bienestar, el gobierno consideraba que debían participar distintos organismos y niveles gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil.

Fue así definido el Campo de la política social en el informe de gestión presentado por el Ministerio de Asistencia Social y Salud a los dos años de gestión: *"La política social que es la materia específica que debe desarrollarse desde este Consejo supone realizaciones tendientes a obtener niveles máximos de bienestar en nuestro pueblo. Pero si pensamos en la amplitud y diversidad de acciones que implica este campo, desde la política demográfica con sus consecuencias sociales (habitación, trabajo, desempleo, polarizaciones demográficas, migraciones internas, etc.) protección a los núcleos familiares, la aguda cuestión de la minoridad y los desajustes psicológicos y sociales de la adolescencia, la educación, la salud, los problemas del trabajo y la seguridad social, la educación y rehabilitación de los ciegos, las implicancias socio económicas de la vida urbana y tantas otras, es sensato pensar que*

El desarrollo de la comunidad y la coordinación de las políticas públicas.

"La organización y desarrollo de la comunidad para hacerla partícipe de los problemas que nos son comunes, no puede ser el esfuerzo del trabajador o asistente social disperso en diversas direcciones técnicas o integrando programas aislados, sino que ha de ser el resultado de una planificación del bienestar que responda a una política general del Ministerio y que coordine acciones sanitarias sociales, comprometiendo a todos los sectores en la técnica de la organización y desarrollo de la comunidad." (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 623)

desde este sector del Ministerio tenemos problemas específicos que resolver y que, por otra parte, para mucho de ellos, jurisdicciones comunes con otras disciplinas y organismos oficiales y privados. Estamos obligados entonces a la coparticipación de responsabilidades, a la colaboración estrecha y a la permanente inquietud de ser participes de intervenir en el bienestar del hombre argentino y del desarrollo de las comunidades que el constituye e integra." (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622). Intervención coordinada a partir de una planificación cuyas coordenadas debían estar planteadas por el Ministerio de Asistencia Social y salud.

El concepto de desarrollo comunitario fue puesto en circulación por las Naciones Unidas a principios de la década de 1950. Unos años más tarde, en 1957, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó la siguiente definición:
"La expresión 'desarrollo de la comunidad' se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional. En este complejo proceso intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumente su eficacia. El desarrollo de la comunidad encuentra su expresión en programas encaminados a lograr una gran variedad de mejoras concretas". (NU, 1963: 4)

Los pobres rurales y urbanos, los desempleados, los indígenas, etc., eran vistos como portadores de valores y actitudes que los convertían en obstáculos para el desarrollo. Obstáculos que podían convertirse en un recurso para el mismo desarrollo *"si es que se lo integra efectivamente, se le ofrece la oportunidad de desarrollar sus aptitudes para la participación responsable y productiva, y se le proporcionan las estructuras institucionales mediante las cuales sus propias iniciativas puedan convertirse en actividades autogeneradoras, sobre bases permanentes."* (Ware, 1966: 165, el subrayado es nuestro)

La solución, entonces, pasaba por remover esos obstáculos en un proceso a la vez "educativo y de organización": *"es educativo porque con él procura modificar las actitudes y prácticas que se oponen al mejoramiento social y económico, creando actitudes especiales que favorecen dicho mejoramiento y, en términos más generales, promueve una mayor*

receptividad a los cambios" (NU, 1972: 7-8); es también un proceso de organización, pues se ponía el foco en las asociaciones voluntarias, los grupos de trabajo, los clubes, los consejos comunales, como posibles grupos de planificación o ejecución de los proyectos de la comunidad.

En enero de 1965 se intervino el Consejo Nacional de Asistencia Social.[47] Este consejo, que quedó a cargo del Dr. Sergio Provenzano, sería el órgano técnico del Estado que posibilite la instauración del régimen de seguridad social previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, aportando al mismo la única base sólida sobre la que podrá asentarse la organización y desarrollo de las comunidades.

Para cumplir con sus propósitos se decidió una reorganización del organismo. Además de un Comité de Coordinación, Programación y Evaluación se conformaron los siguientes departamentos: un departamento de casos individuales con dos divisiones, una de servicios sociales que se ocuparía de la ayuda directa, los subsidios, la orientación laboral y casos especiales, y una segunda que se ocuparía de los hogares e institutos para ancianos, no videntes, niños y adultos. Otro Departamento de Servicios Especiales para administrar los talleres de producción para no videntes, una editora nacional de braille, una biblioteca y una división de estadística. El aspecto más novedoso de este Consejo es la recreación del Instituto de Servicio Social para la Formación de Técnicos y la creación del Departamento de Bienestar Social.

La propuesta del Ministro Oñativia fue convertir a este Instituto en un organismo de capacitación superior para ir formando un personal civil especializado en políticas sociales. Coincidentemente, el Poder Ejecutivo elevó, en julio de 1964, al Congreso de la Nación un proyecto de ley sobre el ejercicio de la profesión de asistente social, con el fin de reconocer y jerarquizar la formación de profesionales del servicio social, *"elementos vitales en la preparación y aplicación de programas generales de desarrollo de la comunidad."* (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 755)

---

47. Decreto- Ley N° 8.924/65 Este es el segundo intento de crear este organismo. El primero fue en junio de 1957 cuando se aprueba la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Publica. Por distintas circunstancias no se puso en marcha. Este nuevo Consejo creado en la presidencia del Dr. Jose María Guido fue un organismo descentralizado, con personería jurídica y autarquía financiera. Las funciones que le fueron asignadas no innovaban demasiado respecto de las acciones encomendadas a la Dirección Nacional de Asistencia Social.

El Departamento de Bienestar Social constaba de tres divisiones: Investigación y Catastro; Registro, Asesoramiento y Control de las Instituciones; y, finalmente, la de Organización y Desarrollo de la Comunidad. Es esta última división la encargada de atender la promoción de la comunidad, llevando a cabo programas vinculados con la vivienda, la salud, la educación y la recreación y en el que se coordinaban acciones con distintos organismos del Estado y con actores de la sociedad civil.[48]

Los cambios tanto en la concepción de las estrategias de intervención cuanto en la definición de la pobreza no eran privativos del Poder Ejecutivo. Poco a poco comenzaron a escucharse voces de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil que proponían nuevas soluciones a la cuestión social, y concebían un Estado más activo en la protección social.

El diputado de la UCRI, Dante Tortonese, al proponer la creación de una Subsecretaría de Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, señalaba la dramática situación de indefensión en que se encontraba una buena parte de la población al no tener un organismo que se ocupe de sus problemas: *"Frecuentemente ante solicitudes diversas, los legisladores nos encontramos inermes ante múltiples peticiones. Unas veces es el hombre de la calle el que nos solicita una suma para que atienda a su padre anciano. Otras veces es la madre desesperada quien tiene un menor impedido, débil o atrasado mental, la que solicita auxilio, otra es el anciano que quiere ser provisto de ropas, medicamentos, etc., y el resultado es el mismo, el legislador debe recurrir a terceros, obras privadas u otros medios, para resolver problemas que debieron y deben ser resueltos de antemano."* (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 3 de junio de 1965). Ese estado de indefensión existía pese las miles de organizaciones -que según este diputado eran más de ocho mil- de la sociedad civil que decían ocuparse de estas poblaciones. *"Es que si bien algunas realizan meritísima labor, otras efectúan grandes esfuerzos, pero las más se debaten ante la indiferencia y la imposibilidad de cumplir su cometido."*

---

48. A título de ejemplo de como funciona este nuevo tipo de intervención, se transcribe la experiencia que el Ministerio desarrolló en Villa Zagala, en el partido de San Martín, donde se estaban poniendo en marcha cooperativas de vivienda en coordinación con el BID. Guardería infantil. Escuela primaria en coordinación con la municipalidad de San Martín. Centro de salud construido por la comunidad. Pista de cemento para reuniones recreativas. Instalación de baños públicos y bombas. Organización del Barrio La Esperanza en terreno cedido por el Consejo Nacional de Asistencia Social, liberando el de la cooperativa de las viviendas. Extensión de cañería para nuevos grifos. Incluso discute en un comité planificador de Asistencia Médico Social la constitución de centros de bienestar social. En distintas ciudades del interior un centro modelo de bienestar social, en el que se coordinaran acciones de salud, servicio social, unidades recreativas, talleres de capacitación manual y cocina dietética, que sirva como efecto de demostración de las técnicas destinadas a desarrollar la cooperación de los individuos y grupos en el bienestar colectivo.

Razones semejantes -la situación de abandono y miseria en que se hallaban muchas familias- fueron las aducidas por el diputado socialista Alfredo Palacios al proponer la creación de un Servicio Nacional de Protección a la Maternidad e Infancia, que sustituyese a la vieja Dirección de Maternidad e Infancia. Para procurar proteger a los niños en situación de extrema vulnerabilidad, otros diputados propusieron la creación de centros de protección a la infancia (para niños entre 0 y 6 años) en las llamadas "villas de emergencia", administradas por el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública para "la prevención, asistencia y curación de todas las enfermedades infantiles así como las relacionadas con trastornos derivados de la mala alimentación.[49]

La vivienda seguía siendo una cuenta pendiente. Si bien el gobierno amplió el crédito para vivienda a través de programas como el Plan Federal de la Vivienda, éstos estaban dirigidos a sectores de ingresos medios y no a la población de menores recursos, muchos de los cuales se encontraban en una dramática situación. Así lo denunció el documento publicado en 1964 por la Confederación General del Trabajo, en el que se describen las condiciones de vida de los 700.000 habitantes de las villas miseria. *"Sólo en el Gran Buenos Aires existen 120 villas. Las condiciones de vida son miserables: faltan las cosas indispensables para poder vivir humanamente: por ejemplo, de las 14 villas instaladas en Avellaneda, el 53% de las viviendas -construidas de latas, maderas y cartones- se componen de una sola habitación, el 40% posee dos y el 7% consta de tres piezas. El 91% no tiene luz eléctrica. Siguiendo el caso de Avellaneda, solamente trabaja el 32% de sus habitantes y de cada grupo familiar lo hace el 13% de sus miembros. Referente a los ingresos, en el momento en que se hizo el estudio no alcanzaban a los 3.000 pesos mensuales para las mujeres y los menores. En cuanto a los varones, el 40% ganaba 4.000 pesos, un 42% entre 4.000 y 6.000 pesos y sólo el 18% ganaba más que esta cifra. En ese momento el ingreso para la familia tipo era superior a 18.000 pesos."* (CGT, 1964)

Del plan elaborado por la Comisión Municipal de la Vivienda (de la Intendencia de la ciudad de Buenos Aires) para la erradicación de las villas 5, 6 y 18 del parque Brown sólo se llegó a implementar la primera fase, habiéndose organizado 40 juntas vecinales y construido locales para el funcionamiento de éstas y otras organizaciones de la comunidad. Por otra parte, se procedió a la instalación de agua corriente, de alumbrado público y mejoras de acceso. (Yujnovsky, 1984)

---

49. Presentado por los diputados de la Unión Cívica Radical del Pueblo Juan Caros, Felipe De Ortúzar y Raúl Alfonsín.(Cámara de Diputados, setiembre de 1965)

Las condiciones para promover un cambio en el sistema de protección social parecían estar dadas: consenso acerca del rol del Estado en las políticas públicas, visibilidad de la pobreza y un gobierno dispuesto a ser el motor de estos cambios. Sin embargo, los obstáculos eran muchos. La herencia de la vieja estrategia de intervención pesaba a la hora de poner en marcha una política más acorde con las necesidades de la población. El Ministerio de Asistencia Social y Salud que recibió el gobierno radical era un organismo desquiciado, desorganizado y como los propios funcionarios declaran "anacrónico". En segundo lugar, los recursos asignados a la asistencia social en el presupuesto nacional eran más que escasos -no superaba el 0,3% del total del PBI- para la tarea que el Ministerio quería emprender. En tercer lugar, no se logró la incorporación de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Si bien son muchos los proyectos de ley que se presentaban en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellos no lograban ser discutidos en el recinto: pasaban a las distintas comisiones y ahí iban quedando cuando un nuevo golpe de estado depone al presidente Illia. Así, una vez más, reapareció el mayor obstáculo para poner en marcha una propuesta innovadora en el campo de la asistencia social: la fragilidad del estado de derecho. El gobierno de la autodenominada Revolución Argentina va a intentar, él también, implementar un proyecto propio, fundar una nueva institucionalidad.

El gobierno de la llamada Revolución Argentina

En junio de 1966 el Dr. Illia fue derrocado por un golpe militar encabezado por el Gral. Juan Carlos Onganía, que contó con el apoyo de buena parte de la población argentina, incluida la dirigencia sindical. El autodenominado gobierno de la Revolución Argentina proclamó que "la Revolución" no tenía plazos sino objetivos. Objetivos que se iban a ir cumpliendo en tres momentos: el económico, el social y, finalmente, el político. Este último se alcanzaría cuando superada las facciones se instaurase un orden basado en la integración social, esto es, cuando Estado y sociedad sean una "comunidad orgánica" (O'Donnell: 1982). En esa comunidad organizada no había cabida para los partidos políticos que, por representar intereses particulares y facciosos, promovían el desorden. De ahí que los partidos políticos fueran proscriptos y se permitiera el accionar de las organizaciones corporativas.

A pocos meses del golpe, la CGT comenzó con acciones de protestas por el despido de trabajadores del sector estatal y en defensa de los salarios reales. En febrero de 1967

intentó poner en marcha un plan de acción que se concretaría en paros y ocupaciones de fábricas. El gobierno amenazó con una serie de medidas represivas que abarcaban desde el castigo para los que participaban en las protestas hasta la disolución de la CGT. Asimismo, el gobierno suspendió o retiró la personería gremial a los sindicatos de trabajadores textiles, azucareros, químicos, metalúrgicos y de teléfonos. La tensa relación que se estableció a partir de ese momento entre los dirigentes sindicales y el gobierno militar marcó la historia argentina contemporánea.

Para las políticas sociales esos años son también años claves. Muchos de los avances habidos en el campo de la seguridad social en ese período fueron consecuencia de los cambios en la arena política: el actor sindical se convirtió en el único interlocutor reconocido por el Estado para las negociaciones de índole laboral.

La primera medida de importancia fue la reforma del sistema previsional. Esta reforma fue llevada a cabo en el año 1967 con el propósito de imponer “orden y control” sobre un sistema al que consideraba en una situación crítica, con una administración caótica, graves problemas financieros y un alto nivel de inequidad. Se procedió a un reagrupamiento de las trece cajas que en ese momento existían en el sistema y que estaban administradas por el Estado, los sindicatos, y los empresarios. Las trece cajas fueron reunidas en tres (Autónomos, Trabajadores del Estado y Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles) y su administración quedó exclusivamente en manos del Estado. Se creó la Secretaria de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Previsión. Fue anulada toda legislación especial sobre regímenes de privilegio y se propusieron algunas medidas para evitar la evasión. Estos cambios fueron acompañados por una reforma legislativa. Las numerosas normas previsionales que regían para los distintos sectores ocupacionales fueron resumidas en dos leyes, la N°18.037 referida a los trabajadores en relación de dependencia, y la N°18.038 de trabajadores autónomos. (Feldman, Golbert, Isuani, 1988)

La reforma del sistema significó también un cambio en los niveles y distribución de los beneficios: el cambio principal fue la eliminación de la progresividad del sistema. En su lugar, se consolidó el sistema bismarckiano más puro, asociado a la historia laboral de cada trabajador y administrado por el Estado bajo el sistema de reparto. Los sectores de mayores ingresos fueron los principales “ganadores” de la reforma ya que la distribución del ingreso del sector pasivo reflejaría ahora la distribución existente durante la vida activa. (Arza, 2010)

El gobierno modificó la Ley de Ministerios. La salud pública perdió su status ministerial y volvió a ser Secretaría Salud Pública (SESP). Se creó el Ministerio de Bienestar Social, quedando en su órbita la Secretaría de Salud Pública, las secretarías de Promoción y Asistencia de la Comunidad (SEPAC), de Vivienda (SEV), y de Seguridad Social.

Sin duda que el Cordobazo[50] junto con otras protestas sociales que se dieron simultáneamente en distintas regiones del país tuvieron una importancia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos políticos de esos años y resultaron datos clave para entender el comportamiento del gobierno en el campo de las políticas sociales. La normalización de la CGT, la convocatoria a convenciones colectivas, la renegociación de los salarios con aumentos de hasta el 20%, la sanción de la Ley N° 18.610 de obras sociales –que establecía la obligatoriedad de los aportes patronales y de los trabajadores y otorgaba a los sindicatos el poder de administrar esos fondos a través de las obras sociales– pueden ser interpretadas como medidas tendientes a reducir la tensión social y romper su aislamiento político. La promulgación de la Ley N° 18.610 encontró fuertes oposiciones en distintos sectores de la sociedad, fundamentalmente ente los grupos empresarios. ACIEL (Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres)[51] y la Cámara de Comercio, denunciaron esta ley como inconstitucional, por el hecho de que imponía aportes y contribuciones al conjunto de los trabajadores, incluyendo a los no afiliados. Consideraban, además, que con este mecanismo se *"está operando una fuerte transferencia de poder a favor de determinadas personas que son los dirigentes sindicales."* (La Prensa, 14 de enero de 1971)

Bajo la Ley N° 18.610 quedaban comprendidas las obras sociales de la administración central, organismos descentralizados, empresas del Estado, de la administración mixta y

---

50. El 29 de mayo del 1969 los trabajadores cordobeses liderados por el sindicato automotor (SMATA) se movilizan al centro de la ciudad apoyados por los estudiantes universitarios. El objetivo explícito era la derogación de la Ley N° 3.546, vigente desde 1932, que establecía el sábado inglés. Pero, la adhesión y participación masiva a esta movilización tenía como trasfondo la frustración política, la gestión autoritaria del gobernador interventor de la provincia de Córdoba, la demanda por las libertades civiles y políticas. La ocupación del centro de la ciudad por obreros y estudiantes hizo retroceder a la policía y a los militares que intentaban reprimir la movilización. Si bien el movimiento fue finalmente reprimido, el "cordobazo" sirvió como detonante para otros alzamientos populares en las ciudades del interior. En abierto desafío a las direcciones sindicales nacionales proliferaron las huelgas y la protesta estudiantil penetró las universidades. Se configuró así el escenario temido por el gobierno militar quien cada vez más percibía al movimiento obrero organizado como una amenaza al orden constituido.

51. En 1959 la Unión Industrial Argentina (UIA) impulsó la primera agrupación intersectorial, denominada Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), que también incluyó a la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio y la Sociedad Rural Argentina.

de las asociaciones profesionales de trabajadores con personería gremial. Las entidades deberían destinar sus recursos en forma prioritaria a las prestaciones médico-asistenciales. Los recursos provendrían de una contribución de los empleadores del 2% de la nómina salarial, un aporte de los trabajadores del 1% de sus remuneraciones y un 2 % de los haberes previsionales de los jubilados y pensionados que se incorporaran al sistema.

La ley determinó también la creación del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), con el fin de promover, coordinar e integrar las actividades de las obras sociales y para realizar actividades de evaluación técnica y contable. Se establecía también un Fondo de Redistribución administrado por el INOS para incrementar o mejorar la capacidad instalada de las obras sociales o para asistirlas financieramente.

A pesar de los recursos disponibles, el sistema prescindió del desarrollo de instalaciones propias y utilizó los servicios del sector privado. Esto fortaleció aun más un sector que ya había demostrado su capacidad de organización y posibilidades de desarrollo en las décadas de los '50 y '60. En dichas décadas las entidades médicas gremiales más importantes lograron imponer sus condiciones a las obras sociales, mutualidades y compañías de seguros. Un rasgo que debe resaltarse de estas organizaciones es que su defensa corporativa siempre estuvo sustentada sobre la idea de mantener los principios de libre elección del profesional y pago por acto médico, manteniendo así la concepción liberal de la profesión.

El director de la Secretaría de Salud Pública, Ezequiel Holmberg, desarrolló un proyecto que pretendía ordenar el sistema de salud en el nivel nacional y orientar las políticas de salud hacia un sistema más previsible y coherente, buscando una coordinación entre los diferentes niveles de prestación, integrando al sector público con el de las OSS y las mutuales y el sector privado. Este proyecto no tuvo apoyo por parte de los sectores privados -que se veían fuertemente perjudicados- y era fuertemente resistido por el sector sindical que lo veía como pérdida de conquistas históricamente ganadas por el movimiento obrero.

El gobierno de la Revolución Argentina avanzó en la construcción del andamiaje de la seguridad social con la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (más conocidos como PAMI)[52] y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

52. El Programa de Atención Médica Integral (PAMI) alude al modelo de atención médica elegido por el Instituto.

El 14 de mayo de 1971 se sancionó la Ley N° 19.032 (y su Decreto Reglamentario N° 1.157/71) que dispuso la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados para prestar a los jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión y grupo familiar primario, servicios médicos asistenciales. En los fundamentos de la propuesta elevada por el Poder Ejecutivo se argumenta acerca de la necesidad de creación de un Instituto de esta naturaleza teniendo en cuenta que *"la gran mayoría de los beneficiarios del Régimen Nacional de Previsión, entre ellos la totalidad del sector de autónomos, no tienen derecho a servicio médico-asistencial y otros complementarios de promoción y bienestar social"* La propuesta médica impulsada por las autoridades era establecer un sistema de atención médica al que se denominó Programa Médico-Asistencial (PAMI).

Un año más tarde, por designio de la Ley N° 19.929 se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Su objetivo: construir viviendas individuales o colectivas "exclusivamente económicas" para sectores de bajos recursos, así como también la adecuación de las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento necesarias en cada barrio.[53] Estaba dirigido, entonces, a sectores con problemas de acceso al crédito privado pero sin llegar a los más carenciados. Iba a ser administrado por un ente autárquico con autoridades designadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones gremiales y empresarias. La ley promulgada en 1972 promovía un fondo con recursos provenientes de los aportes de todos los empleadores equivalente al 2,5% del total de las remuneraciones, que serían destinadas específicamente a la construcción de viviendas de interés social y obras de equipamiento urbano. Recién en el año 1976 se terminaron las primeras 5.426 unidades.

Pero el problema de la vivienda no se resolvía con la creación del FONAVI. La población villera crecía año a año. Refiriéndose a esta población, la CGT llama la atención sobre su condición de marginal: *"… la marginalidad social de estas poblaciones; representan verdaderas estructuras socioculturales diferenciadas, enquistadas dentro de los conglomerados urbanos. En ellas no predominan los patrones de la vida rural, pero tampoco los del medio circundante, de allí que el resultado sea esa marginalidad a que hacíamos referencia. Su perdurabilidad en el tiempo, la semejanza de las condiciones de vida, la acción de agentes e instituciones (comisiones de fomento, grupos religiosos), que llevaron a estas poblaciones a organizarse en forma segregada para hallar una solución a sus problemas, tuvieron*

53. Ley N° 19.929, incisos a, b y c.

el paradójico resultado –entre otros muchos positivos- de convertir a esas poblaciones en núcleos ecológicos estables, más que en un fenómeno transitorio. En la medida en que todo esto se dio, se convirtieron en sistemas sociales separados, inmersos o rodeando a las grandes ciudades. A pesar de la hibridez de sus culturas, éstas suelen lograr permanencia y sobrevivir como tales por mucho tiempo, dentro de las áreas urbanas. Esto explicaría en gran parte esa tendencia a perdurar en su situación que muestran a estas poblaciones y su resistencia a cambiar." (CGT, 1965)

El gobierno de Onganía lanzó un Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. La Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad del Ministerio de Bienestar Social elaboró el plan nacional de erradicación, que comprendía: a) la reorganización del espacio físico, la instalación de servicios públicos, eliminación de residuos, escurrimiento de agua, etc.; b) el mejoramiento de la situación habitacional; c) la normalización del status jurídico relacionado con la tenencia del terreno y la vivienda. A la vez establecía la necesidad de llevar adelante una intensa labor de "promoción social", cuyo

Carta encíclica Populoum Progressio del Papa Pablo VI a los obispos, sacerdotes, religiosos y fieles de todo el mundo y a todos los hombres de buena voluntad sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos. (1967)

"Aspiraciones de los hombres

6. Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones que hacen ilusorio este legítimo deseo. Por otra parte, los pueblos llegados recientemente a la independencia nacional sienten la necesidad de añadir a esta libertad política un crecimiento autónomo y digno, social no menos que económico, a fin de asegurar a sus ciudadanos su pleno desarrollo humano y ocupar el puesto que les corresponde en el concierto de las naciones.

El desarrollo es el nuevo nombre de la paz

76. Las diferencias económicas, sociales y culturales demasiado grandes entre los pueblos, provocan tensiones y discordias, y ponen la paz en peligro. Como Nos dijimos a los Padres Conciliares a la vuelta de nuestro viaje de paz a la ONU, "la condición de los pueblos en vía de desarrollo debe ser el objeto de nuestra consideración, o mejor aún, nuestra caridad con los pobres que hay en el mundo —y estos son legiones infinitas— debe ser más atenta, más activa, más generosa". Combatir la miseria y luchar contra la injusticia, es promover, a la par que el mayor bienestar, el progreso humano y espiritual de todos, y por consiguiente el bien común de la humanidad. La paz no se reduce a una ausencia de guerra, fruto del equilibrio siempre precario de las fuerzas. La paz se construye día a día, en la instauración de un orden querido por Dios, que comporta una justicia más perfecta entre los hombres."

primer objetivo sería "la elevación general del nivel de vida", aunque no se explicaban los mecanismos a través de los cuales se lograría ese objetivo. (Ziccardi, 1977)

La propuesta de erradicación no se efectivizó. Por una parte, lo impedía la resistencia puesta por las propias organizaciones villeras que contaba con el apoyo de la CGT y también de los sacerdotes del Tercer Mundo que, inspirados por la Encíclica Populorum Progressio, tenían un fuerte arraigo en las villas. Por otra parte, la ineficiencia del propio Estado que no sólo no terminaba de concretar los nuevos espacios de radicación sino que su política hacia las villas estaba guiada por propósitos inconciliables. Los métodos compulsivos y violentos de las "topadoras" chocaban con la tarea de promoción social que los trabajadores sociales pretendían llevar en los llamados Núcleos Habitacionales Transitorios. (0zslak, 1991)

La idea de promoción social se enmarca en la concepción de desarrollo de las comunidades Pero a diferencia de la concepción enarbolada por el gobierno de Illia, en el presidido por Onganía la "participación" se daba cuando la comunidad y no el Estado se hacía cargo de las obras y servicios, en cuanto a la preparación del proyecto, ejecución y financiación. Así lo dice un manual que se difundía por aquellos años: *"…no hay desarrollo de comunidades, si el Estado hace las obras: el Estado hace muchas obras públicas (escuelas, caminos, calles, etcétera), pero la comunidad así no se desarrolla; al contrario, se acostumbra a quedarse quieta y pasiva, a recibir las cosas de 'arriba'; la comunidad se desarrolla con las obras que ella hace y no con las obras públicas que hace el Estado. Por supuesto que muchas veces la población sola no puede hacer toda la obra, y necesita que el Estado la ayude, eso es desarrollo de comunidades".* (Ministerio de Bienestar Social, 1968: 10)

Las ideas del desarrollo comunitario así planteadas entraban en sintonía con la ideología del régimen, que veía en las comunidades y grupos intermedios –como los sindicatos y las asociaciones empresarias– posibles sustitutos de los partidos políticos. Por otra parte, se inscribía en el contexto de los gobiernos "desarrollistas" que para la década del 60 habían surgido en varios países de América latina. En este sentido, el desarrollo socio-económico no sólo requeriría del esfuerzo del gobierno y de los técnicos, sino también de la comunidad. La "solidaridad social" era otro de los elementos del concepto de desarrollo comunitario que se aplicó en la Argentina. Esencialmente, la idea era que los proyectos encarados por la comunidad debían comenzar por asistir a los sectores más postergados: *"Como existen ciertos sectores más necesitados que otros, la solidaridad social exige que las obras y servicios en lo posible tiendan a beneficiar principalmente a los*

sectores más necesitados (pobres, enfermos, lisiados, habitantes de zonas postergadas, etcétera), pero no se deben limitar a ellos, sino que pueden procurar el mejoramiento de todos, ya que se tiende al mejoramiento y desarrollo de la comunidad toda." (Ministerio de Bienestar Social, 1968: 10)

El gobierno de la autodenominada Revolución Argentina elaboró un manual, un conjunto de procedimientos técnicos de diagnóstico social y de intervención para contextos pequeños. Se enseñaba a los vecinos a identificar un problema, formular una propuesta, diseñar un mecanismo de financiamiento y controlar la ejecución de las obras; a formar una junta vecinal, una sociedad de fomento o una cooperativa, destinada a encarar la realización de cualquier obra o servicio de bien común, como escuelas, caminos, campos de deportes, alumbrado público, plazas, bibliotecas, etcétera.

Consecuentemente, se introdujeron una serie de cambios institucionales. En octubre de 1966 se crea la Secretaría para la Acción Comunitaria (SEPAC), dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, con el fin promover y apoyar –por medio de asesoría y financiamiento– la formación y adecuado funcionamiento de los proyectos de la comunidad. Se constituyó entonces toda una red nacional que iba desde el Departamento de Desarrollo de Comunidades de la Dirección General de Promoción Comunitaria, dependiente de la SEPAC, hasta varias subsecretarías a nivel provincial y municipal. Lo que esta red ofrecía básicamente era asesoramiento técnico y financiero: la SEPAC podría financiar directamente una obra por medio de un subsidio o facilitar el trámite de un crédito. Pero básicamente lo que la SEPAC brindaba era información sobre distintos tópicos: experiencias de otras comunidades similares, distinto tipo de servicios, organización para resolver problemas (comisiones vecinales, cooperativas, etc.), para la elaboración de proyectos y apoyo económico y técnico efectivo para la ejecución de tales proyectos. (Ministerio de Bienestar Social, 1968)

En teoría, cualquier vecino podía formular un proyecto: la SEPAC difundía un "manual" que daba detalles sobre cómo proceder, desde la identificación de un problema hasta la ejecución de la obra. El primer paso sugerido era identificar, si es que la hubiera, una junta vecinal, sociedad de fomento, consorcio, o asociaciones vecinales similares. En caso de no existir una se sugería formarla. El siguiente paso era lograr un acuerdo acerca de los principales objetivos de bien común a perseguir, para posteriormente tomar contacto con la comisión coordinadora zonal, con los técnicos municipales o provinciales, a los efectos de recibir asesoramiento. Como metodología

de intervención, se proponían la realización de encuestas, observaciones, muestreos, entrevistas, etc., sumado a la adopción de técnicas de manejo de grupo. Una vez que se detectara un grupo "serio" capaz de llevar a delante la comisión vecinal, se podría sancionar un estatuto, obtener personería jurídica, y solicitar créditos y subsidios.

Bajo el concepto de desarrollo comunitario proliferaron una gran variedad de proyectos que iban desde programas nutricionales hasta programas de ocio y deportes. Por otra parte, en muchas provincias el desarrollo comunitario se limitó a realizar obra pública sin el tipo de participación que pregonaban. (Tenti, 1989)

En 1971 ya se había constituido toda una red nacional de Desarrollo de la comunidad. A nivel nacional estaba el Departamento de Desarrollo de Comunidades de la Dirección General de Promoción Comunitaria, dependiente de la Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social del Ministerio de Bienestar Social de la Nación. En el nivel provincial la red se completaba con diez subsecretarías o secretarías de Promoción y Asistencia Social de la Comunidad, tres direcciones generales, ocho direcciones y dos departamentos. Si bien este diseño institucional fue modificado en los gobiernos posteriores, se mantuvo, al menos de manera declarativa, la creencia en los beneficios de la promoción y participación para lograr el desarrollo de la comunidad, en un intento de superar la concepción asistencialista, cuya expresión más acabada es, sin duda, la Sociedad de Beneficencia. Incluso, como señala Tenti (1989) en el gobierno surgido con el golpe militar de 1976 se mantienen restos de este discurso cuando propone como objetivo del área de Promoción Comunitaria "lograr la elevación de la población, en especial de los grupos o sectores carenciados y/o marginados, creando o estimulando la dignidad y conciencia de encarar por sí mismos la solución de los problemas." (Tenti, 1989:84)

El tercer gobierno peronista

Los beneficios otorgados en el campo de la seguridad social no fueron suficientes para reducir la alta conflictividad política y social en los años de la Revolución Argentina. A la violencia guerrillera se sumó el descontento tanto de los sindicatos cuanto de la población en general. En este escenario, la Junta Militar dispuso, a mediados de 1970, el relevamiento de Juan Carlos Onganía por Roberto Marcelo Levingston. Su gestión fue aún más corta: el 26 marzo de 1971 fue reemplazado por Alejandro A. Lanusse. Pero

el clima político seguía siendo adverso para el gobierno militar. Ante la evidencia que el General Perón pese a estar proscrito y exiliado en Madrid, sumaba día a día más adictos, Lanusse consideró el levantamiento de la proscripción del peronismo y comenzar, via una apertura política, la transición hacia la democracia. Es así que su ministro del Interior, Arturo Mor Roig, propuso un Gran Acuerdo Nacional (GAN) y anunció la convocatoria a elecciones nacionales sin proscripciones para el 11 de marzo de 1973. El decreto establecía que los candidatos debían estar presentes en el país en la fecha por ellos fijada. Como Perón decidió no presentarse en tal fecha, el candidato del FREJULI (Frente Justicialista de Liberación Nacional) - integrado por el Partido Justicialista, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), conservadores populares y socialistas -, fue el Dr. Cámpora, quien obtuvo el 50% de los votos

Unos meses más tarde, ya con Perón en el país, el propio Campora llamó nuevamente a elecciones. La fórmula Juan Perón e Isabel Martínez de Perón obtuvo cerca del 62% de los votos. Como parecía que fuera el sino argentino, este gobierno de incuestionable legitimidad tampoco pudo cumplir su mandato. Perón muere en junio de 1974 y su sucesora, Isabel Martínez, fue destituida el 24 de marzo de 1976 por un nuevo golpe militar.

Pese al corto tiempo de gestión se destacan algunas medidas en el campo de las políticas sociales. Mencionaremos en primer lugar el proyecto de Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que, de acuerdo a la propuesta presentada por el gobierno estaría a cargo del Secretario de Salud Pública. De acuerdo con el proyecto presentado el Sistema, si bien quedaba bajo responsabilidad del Estado, iba a estar dirigido por un Consejo Nacional de Salud, con participación de los distintos actores del sector. La financiación del sistema iba a regirse por los principios de solidaridad social y justicia distributiva aumentando, con este fin, los presupuestos estatales de salud con fondos de rentas generales y recursos de otros sectores en un Fondo Financiero Sanitario Nacional. Organizaba también una Carrera Médica Nacional y otra para el equipo profesional y técnico: ingreso por concurso, estabilidad, posibilidad de ascenso y retribución justa.

Sin embargo, los dirigentes sindicales y el subsector privado se opusieron al proyecto, exigiendo la excepción de sus Obras Sociales en ese sistema. Finalmente se aprobó la Ley N° 20.748, que distó mucho del proyecto original. Fue solamente adoptada por las provincias de San Luis, La Rioja, Chaco y Formosa. El SNIS se fue debilitando hasta que en 1977 desapareció del presupuesto nacional.

En segundo lugar, cabe destacar la aprobación de la Ley N° 20.155 de Corresponsabilidad Gremial. Esta norma establecía aportes tarifados sobre el valor del producto con retenciones a la hora de la venta y cobro del producto. Esta ley permitió ampliar la cobertura rural incorporando a figuras como la del minifundista algodonero. El sistema de pago directo cubrió, desde 1972 en adelante, a trabajadores de distintas actividades de la totalidad del territorio nacional. Se inició en la Provincia de Santa Fe en 2 localidades del norte, departamentos de Vera y General Obligado (Rofman, Grushka y Chebez, 2001). La cobertura del trabajador rural fue la realización mas significativa del Programa de Seguridad Social firmado en el marco del Pacto Social entre el Estado, empresarios y trabajadores. Ahí se proponía: el pago de asignaciones familiares a jubilados y pensionados, aumento e integración de las prestaciones económicas de maternidad e infancia, un régimen de prestaciones de desempleo; integración a la seguridad social del régimen de prestaciones no contributivas así como la revisión de los regimenes de privilegio de determinadas categorías profesionales. (Feldman, Golbert e Isuani, 1988)

En septiembre de 1975 se promulgó la Ley N° 21.118, que estableció nuevos beneficios y disminuyó requisitos. El haber mínimo no podía ser menor que el salario mínimo y el haber de jubilación se fijó en el 70% del cargo ocupado al cese de la actividad. La citada ley tuvo muy corta vigencia ya que al año siguiente el régimen militar la derogó.

Al final de este período la Argentina ya estaba comenzando a transitar su hora más aciaga. El golpe militar que puso fin al gobierno de Isabel Martínez de Perón desencadenó una represión no conocida hasta ese momento en el país. A la pérdida de los derechos cívicos y políticos se sumó ahora una política que cercenó también los derechos sociales.

Capítulo VI

La política social en retroceso (1976/2001)



El año 1976 abre un nuevo capítulo en la historia de las políticas sociales. La desindustrialización generada por las políticas del gobierno militar provocó un aumento del desempleo y extendió la informalidad. Con la recuperación de la democracia se pudieron observar los efectos de esta política: el mapa social de la Argentina delataba la presencia de una amplia población de pobres y de trabajadores expulsados del sistema de seguridad social.

Años más tarde, la política laboral llevada a cabo por el presidente que gobernó en la década de los noventa, Carlos Menem, agudizó el proceso de pauperización y expulsión del mercado de trabajo. La estrategia elegida para enfrentar la nueva cuestión social no contribuyó a mejorar la situación. Por el contrario, profundizó aún más las brechas sociales y económicas.

Las consecuencias sociales de la apertura de la economía

El 24 de marzo se produce el golpe militar que destituyó a la presidente Isabel Martínez de Perón, instalando la dictadura más violenta de que tenga memoria la sociedad argentina.

El Ministro de Economía, Dr. Alfredo Martínez de Hoz, impulsó la instalación de un modelo económico de carácter neoliberal que tenía como objetivo modificar drásticamente la matriz productiva y distributiva sobre la que se basaba el modelo de sustitución de importaciones. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado, actuando sin restricciones no es sólo es el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficientes sino también el disciplinador social por excelencia. (Canitrot, 1983). Según los fundamentos teóricos del liberalismo (o neoliberalismo) el mercado es impersonal, objetivo y, por lo tanto, justo.

Los efectos perniciosos de esta política económica sobre los trabajadores y sus organizaciones fueron de una profundidad inusitada. La suspensión de la actividad gremial, la anulación del derecho de huelga, el despojo del reconocimiento legal a la CGT, la represión a los dirigentes, de los delegados de fábrica y los representantes sociales puso de relieve hasta donde los responsables del golpe militar, apoyados por poderosos grupos económicos, estaban dispuestos a modificar y arrancar de cuajo las conquistas y avances del sector laboral, de forma tal de "disciplinarlos" de allí hacia el futuro (Canitrot, 1979). Basta mencionar la caída brusca del salario real que en escasos dos meses (marzo –abril de 1976) se derrumbó en un 60%. Esta forma de ajustar los salarios, y por tanto, de afectar la distribución del ingreso a favor de los sectores empresarios perduran incluso hasta el presente.

Gráfico 1. Evolución del salario medio real índice base 1970 = 100

Fuente: Roca, E. y Moreno, J. M. 2000

Con el objetivo de bajar aún más el costo laboral se eliminaron las contribuciones patronales a la seguridad social como fuente de financiamiento propia del sistema, las que fueron sustituidas por impuestos, en especial los indirectos como el IVA, de carácter regresivo. De esta manera el financiamiento de la seguridad social y las jubilaciones quedaba a cargo de los ciudadanos, en especial de los propios trabajadores o incluso de aquellos que, por no tener un trabajo formal, habían quedado fuera del sistema.

A pesar de esta situación represiva en lo político, social y económico, la situación laboral argentina era diferente de la de otros países del Cono Sur que también sufrían la presencia de similares dictaduras militares. El mercado de trabajo mostró menores signos de crisis y desempleo masivo que algunos de los países vecinos (Uruguay, Chile con tasas superiores al o en torno al 20%). La tasa de desempleo del Gran Buenos Aires no alcanzó al 4% o 5% en los primeros años de la dictadura e incluso llegó al 2,3% hacia 1980.[54]

54. Una explicación política de este comportamiento puede estar dada por una decisión de las Fuerzas Armadas de poner límites a las empresas y no permitir la cesantía masiva de trabajadores. Es que a pesar del avasallamiento de sus sindicatos y del control ejercido en el interior de los establecimientos, la tradición de luchas sociales que registraba la sociedad argentina amedrentaba a la poderosa Junta Militar. Otra explicación de orden técnico da cuenta de una caída en la tasa de actividad de la población que permitía una menor presión sobre el mercado de trabajo y, por lo tanto, un efecto de menor tasa de desempleo abierto. Las causas de esta menor tasa de actividad se la asociaba a un "efecto desaliento" de la población en cuanto a las perspectivas que ofrecía el mercado de trabajo bajo condiciones de la fuerte reducción salarial y de otras razones respecto a la demanda de empleo.

Con el fin de debilitar el poder organizativo y financiero de los sindicatos el gobierno promulgó, en 1979, una nueva Ley de Asociaciones Sindicales, la N° 22.105 (Decreto Reglamentario N° 640/80). La ley estableció el incremento del control del Ministerio de Trabajo sobre los sindicatos, la prohibición de conformar organismos confederales o de tercer grado, la inhibición de participar en actividades políticas y la separación de las obras sociales de los sindicatos. Además, promovía la atomización geográfica de las entidades, que hasta entonces estaban organizadas por rama, de manera centralizada como ámbito de actuación de carácter nacional. (Gaudio y Domeniconi, 1988)

En 1980 se promulgó la Ley de Obras Sociales, N° 22.269, que reemplazó a la Ley N° 18.610. Esta ley, basándose en la N°22.105 establecía la *"individualidad de los entes de obra social y se asegura su desvinculación respecto de las asociaciones gremiales, tal como lo prevé el articulo 9° de la Ley N° 22.105."* De acuerdo con el proyecto, el gobierno y administración de cada ente de obra social serían ejercidos por un consejo de administración integrado por un representante del Estado, tres representantes de los beneficiarios y tres de los empleadores contribuyentes. El representante del Estado debía ser designado por el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS). Los otros serían también elegidos por el INOS a partir de la propuesta de una terna presentada por los afiliados de las obras sociales y de los empleadores contribuyentes.[55]

En la práctica la Ley N° 22.269 no fue reglamentada y la mayor fiscalización sobre las obras sociales fue inexistente: su administración fue cedida a interventores con enorme poder discrecional sobre la utilización de los recursos. (Isuani y Mercer, 1986: 27) En esos años hay una notable caída de la cobertura de las obras sociales, estimándose que en el primer semestre de 1981, como consecuencia del desempleo, la proporción de personas con obra social gremial había descendido al 60% por el desempleo.

El SNP, que había alcanzado una dimensión considerable tanto por el número de personas cubiertas como por los recursos que manejaba, continúo

"La Municipalidad, responsable de la urbanización y ornato de la ciudad no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia que, por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humana, son contrarias a la salud de la población." (Clarín 26/8/76, citado en Oszlak, 1991: 157)

55. Fundamento de la Ley N° 22.269.

creciendo en los años del gobierno militar. Desde 1975 a 1983 el número de beneficios pasó de 1.594.000 a 2.662.400, esto es, aumentó cerca del 63%. El total de gasto del sistema llegó a representar en 1981 el 7% del total del PBI a precios de mercado. Se estableció también que la Secretaría de Seguridad Social poseía atribuciones para elevar los haberes mínimos. El resultado fue la concentración de los haberes en los niveles mínimos. De esta manera, la administración de la seguridad social desconociendo la normativa existente, fijó de manera discrecional los haberes de los jubilados.

La política del gobierno militar con respecto a las villas miserias tuvo como objetivo el desalojo, usando para ello métodos autoritarios y represivos. A diferencia del pasado, como bien lo describe Oszlak *"la acción municipal en esta oportunidad se mostró insensible a las necesidades, intereses o aspiraciones de los destinatarios de sus políticas, convirtiéndolas en pasivos instrumentos de un objetivo supremo: eliminar de la ciudad la resaca villera".* Oszlak (1991: 166). De las 45.000 familias que a principios de 1976 vivían en villas localizadas en la Capital Federal, en 1981 sólo lo hacían 9.080 (Oszlack, 1991: 183). La gran mayoría de estas familias, contrariamente a la propaganda oficial que afirmaba que se los había reubicado en casas y departamentos, emigraron a nuevas villas del gran Buenos Aires.

La vuelta a la democracia

Recuperada la democracia, el presidente Raúl Alfonsín encontró un país devastado en el plano político, social y económico. Los niveles de pobreza habían subido dramáticamente y eran muchos los que habían perdido su empleo y que, en consecuencia, habían sido expulsados del sistema de seguridad social. De ahí que las expectativas puestas en la recuperación de la democracia y los beneficios que esta restauración acarrearían en la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares de Argentina eran enormes. Así lo había expresado el propio Alfonsín con su consigna de *"con la democracia se come, con la democracia se cura, con la democracia se educa".*

Estas expectativas fueron sólo parcialmente satisfechos por razones ajenas, en buena medida, a las intenciones y propuestas del radicalismo y su máxima figura, el presidente Alfonsín. La funesta herencia que dejó la dictadura en términos de un Estado con bajas capacidades institucionales y desintegración social demandaba de tiempo y esfuerzo para revertir este proceso. Pero el gobierno se encontró ante un círculo vicioso:

la crítica situación económica y social dejó al gobierno democrático con escasos grados de libertad de ejecutar políticas tendientes a reparar el daño causado a la sociedad por la dictadura, que le permitiera transitar por el camino virtuoso del crecimiento. El aumento de la deuda externa generada por la dictadura y la deuda social interna eran dramáticos indicadores de esta situación.

La falta de apoyo de los dirigentes sindicales enrolados en el peronismo a un gobierno de otro color político fue otro obstáculo que la administración de Alfonsín debía sortear. La propuesta presentada por el ministro de Trabajo Antonio Mucci de Reordenamiento Sindical y su Régimen Electoral profundizó el enfrentamiento. El proyecto partía de la premisa de que el sindicato debía organizarse de abajo hacia arriba. Esto significaba que el proceso eleccionario debía comenzar con la elección de delegados y comisiones internas. Con ello se buscaba otorgar un amplio margen de garantía a la posibilidad de conformar alternativas de oposición a partir de los peldaños inferiores del aparato gremial. En esta dirección, el régimen propuesto proporcionaba también amplias facilidades a la constitución de listas pues, mas allá de los simples requisitos formales para postularse, eliminaba -como norma de excepción- la exigencia de la antigüedad en la actividad y, más importante aún, no planteaba ninguna exigencia material (por ejemplo, un determinado número de avales para la oficialización de dichas listas). Se introducía un principio inédito en materia de legislación sindical en el país: el de la "mayoría" y la "minoría" en la composición de las comisiones internas de fábrica y en los cuerpos directivos de las organizaciones gremiales. (Gaudio y Domeniconi, 1986)

Considerando que esta propuesta debilitaba su poder, la primera reacción de la dirigencia sindical fue la reunificación de su cúpula hasta entonces escindida entre la "CGT Brasil" y la "CGT Azopardo". Con la central obrera unificada, los lideres utilizaron sus influencias para frenar el proyecto en el Parlamento. No admitían la función reguladora del Estado en la organización sindical ni aceptaban la inclusión de las minorías en los órganos de gestión.

El 15 de marzo de1984, y por diferencia de un voto, la propuesta fue vetada en el Senado. El veto apuró la renuncia de su promotor, el ministro de Trabajo Antonio Mucci. Unos meses más tarde el nuevo ministro de Trabajo, Juan Manuel Casella, logró que los legisladores peronistas apoyaran un nuevo proyecto de normalización sindical, que se convirtió en la Ley Nº 23.071. La nueva normativa excluía el control oficial de los procesos eleccionarios y supeditaba la propuesta de representación de las minorías en el Consejo Directivo de la CGT a la presentación de proyectos de reformas estatutarias por parte de los gremios.

Simultáneamente con la presentación del proyecto de Reordenamiento Sindical y su Régimen Electoral, el Dr. Alfonsín presentó para su aprobación en el Parlamento un proyecto de asistencia a los sectores más vulnerables de la población. El Programa Alimentario Nacional –PAN– destinado a las familias carecientes en todo el país contó con la aprobación casi unánime de los miembros de las dos cámaras[56]. Además de proveerle alimentos, el programa incorporaba otras cuestiones como educación para la salud, control de crecimiento y desarrollo de los niños, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y provisión de agua potable.[57] Como programa de complementación alimentaria el PAN no era novedoso. Desde hacia varias décadas existían en el país programas nutricionales. Basta citar como antecedente el Programa Materno Infantil puesto en funcionamiento en la década de los treinta, destinado a las madres embarazadas y a los recién nacidos. Pero lo que diferencia el PAN de otros programas es que estuviera destinado a familias carecientes, que fuera diseñada como un programa integral y que se propusiese como uno de sus objetivos prioritarios estimular la participación comunitaria.

Basada en una concepción que pone a la familia en el centro del sistema social, la madre fue elegida como la titular. La distribución de la caja de alimentos se hizo básicamente desde centros que se instalaron en escuelas, en clubes barriales y en parroquias, utilizando el conocimiento directo obrante en estas instituciones para definir la población a alcanzar.

Si bien no se conocen evaluaciones del programa, una encuesta realizada en 1987 por el INDEC reveló que en el conurbano bonaerense el 42% de los pobres estructurales y el 19% de las familias pauperizadas recibían cajas PAN (INDEC, 1990, el mapa de la pobreza). Se calcula que las cajas PAN llegaron a 1.320.000 hogares.

Para mejorar los recursos públicos, en especial los correspondientes al sistema contributivo de la seguridad social, el gobierno decidió que se repusieran las contribuciones patronales eliminadas por Martinez de Hoz. Este aumento, sin embargo, no fue suficiente para generar

---

56. La voz disonante fue la de la familia Alsogaray. Mientras que Alvaro sostenía que la economía social de mercado era más eficiente que cualquier intervención del Estado para combatir la pobreza, su hija María Julia, diputada por la UCEDE (Unión del Centro Democrático) consideraba que con la implementación de un programa como el PAN..."estamos creando una generación de argentinos en cuya mesa la comida no viene de las manos de sus padres sino del Estado. Recibiendo comida de la manos del Estado y no de sus padres va a incidir en su estructura psicológica y no podemos esperar que mañana ellos tengan la energía suficiente y la actividad individual que son esenciales para llevar el país adelante. (María Julia Alsogaray, la Gazeta de hoy, 20 de mayo de 1985, citado en Sigal, 1986)

57. La ley de creación del PAN lleva el N° 23.056 y fue sancionada por el Congreso Nacional el 22 de marzo de 1984. Para un análisis más detallado del PAN véase Golbert (1996).

los recursos necesarios que permitieran satisfacer las demandas de los jubilados. La pérdida del valor adquisitivo de sus ingresos durante la dictadura por el "achatamiento" de los haberes provisionales, que llevó a que cerca del 80% de los jubilados cobraran el haber mínimo, provocó la protesta de los jubilados y muchos de ellos optaron por entablar juicio a las Cajas, demandándoles por el cumplimiento del nivel de haberes establecidos por ley. Ante el reconocimiento del Poder Judicial de la legitimidad de este reclamo, en octubre de 1986 el Poder Ejecutivo decretó el sistema previsional en estado de emergencia. Esta situación profundizó las demandas contra el sistema y generó una fuerte acumulación de deuda para con los jubilados y pensionados. (Feldman, Golbert e Isuani, 1988)

El Ministerio de Bienestar Social fue disuelto y la Secretaría de Salud volvió a tener rango ministerial. El responsable de este ministerio, Dr. Aldo Neri, retomó la idea de articular los diferentes subsistemas a través de un seguro unificado de salud. El proyecto planeaba nivelar la fuerte desigualdad interna de las obras sociales e incluir gradualmente a la población más pobre o no cubierta, en igualdad de derechos con financiamiento compartido tanto por la jurisdicción nacional cuanto por las provinciales. En lo que se refiere a ese financiamiento se proponía una contribución del 7,5% sobre la nómina salarial exclusivamente a cargo del empleador, complementando los recursos con rentas generales del Estado nacional y de los estados provinciales. Promovía al mismo tiempo una reforma organizativa de los hospitales y centros de salud públicos y de los establecimientos privados. Los sindicatos participarían de la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) que asumiría las funciones del Instituto Nacional de Obras sociales (INOS) y no serían designados por los respectivos sindicatos sino mediante elecciones generales propias y separadas entre los afiliados de las obras sociales.

Este proyecto fue elevado para el tratamiento con el título de Seguro Nacional de Salud. Por presiones del sector privado de salud y de los dirigentes sindicales que consideraban que este proyecto recortaba su poder económico y político, se demoró su tratamiento en las Cámaras. Para superar esta situación, el gobierno decidió comenzar una negociación con los actores involucrados que se extendió durante casi tres años período, en el que el Ministerio de Salud Pública debió aceptar muchas de las exigencias de la CGT. *"El proyecto debilitado y partido en dos leyes -de Obras Sociales (Ley N° 23.660) y de Seguro de Salud (Ley N° 23.661), - fue sancionado pocos meses antes del final del gobierno y resultó luego congelado por el desinterés político de las administraciones que siguieron."* (Alfonsín, 2004: 296). La Ley N° 23.660 derogaba la N°18.610 de Obras Sociales de 1970.

Con la promulgación de la Ley N° 23.660 de Obras Sociales y la N° 23.662 del Seguro de Salud, la conducción de las obras sociales correspondió a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL). Su conducción, incluida en la órbita de la Secretaría de Salud, era colegiada, con representación mayoritaria del Estado y de los trabajadores y empresarios. Se financiaba con el 10% de los aportes del sistema y el 50% de recursos de distinta naturaleza. Los fondos operaban como redistribución de recursos entre las obras sociales.

En lo referente al tema de vivienda, cuando Alfonsín llegó al gobierno el Estado nacional contaba con dos instrumentos de financiación: el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El gobierno decidió poner en marcha una activa política de vivienda de manera de reducir el déficit habitacional. Para ello era necesario: bajar los costos unitarios de la vivienda, mejorar la percepción de los recursos, tanto en la captación de los ingresos fiscales constitutivos del FONAVI cuanto en la recuperación de la parte de los costos que debían reintegrar los adjudicatarios; diseñar y buscar nuevas fuentes de financiamiento; mejorar la gestión institucional, descentralizar la gestión, en particular incluyendo a los municipios. Pero el gobierno militar había dejado aquí también sus huellas: a comienzos de 1980 había cancelado las cédulas hipotecarias del Banco Hipotecario y había atrasos y suspensión de obras en el FONAVI que se traducían en un inevitable aumento de los costos a lo que se sumaba una alta evasión. Finalmente, la existencia de una cantidad de proyectos ya aprobados, muchos de ellos preadjudicados por los institutos de vivienda provinciales, impedió un cambio de rumbo inmediato. (Roulet, 2004)

Pese a las dificultades, se creó la Comisión de Institutos de la Vivienda, con representación de todas las provincias, se pusieron en marcha nuevas operatorias como el Programa de Viviendas Progresivas, en el que se introdujo el concepto de una vivienda núcleo que permitía su crecimiento con las ampliaciones posteriores a realizar por sus propietarios, y cuyos agentes de promoción y ejecución eran los municipios y entidades sin fines de lucro. Sin embargo, no fueron muchos los avances en este sector.

La aplicación de políticas neoliberales

En un escenario de alta conflictividad social como era el de la Argentina a comienzos de 1989, la escalada hiperinflacionaria agravó de tal manera la crisis política que el Dr. Alfonsín decidió adelantar la entrega del Gobierno nacional al presidente ya electo, el justicialista, Dr. Carlos Saúl Menem.

Al cabo de nuevos episodios inflacionarios, el nuevo gobierno decidió poner en marcha un modelo económico basado en una política de corte neoliberal con fuerte control monetario para combatir la inflación y dar, al mismo tiempo, una fuerte señal a los mercados y la sociedad toda que no habría lugar para políticas de tipo "populista" (políticas blandas en términos monetarios y fiscales). Con este propósito, se estableció que el valor del peso argentino fuera igual del dólar estadounidense. Estas medidas fueron acompañadas por otras que respondían al llamado Consenso de Washington: apertura irrestricta de la economía a la competencia externa, privatización de las empresas y servicios públicos,[58] desregulación del mercado de trabajo, incorporación de modalidades de contratación flexibles (denominados "contratos basura"), rebaja en un 50% de las cargas patronales y reducción o casi eliminación de la negociación colectiva por rama o sector como mecanismo de acuerdos salariales entre empresarios y trabajadores.

En lo que concierne a la privatización de las empresas públicas, el gobierno de Menem avanzó mucho más que la dictadura militar. Una de las reformas estructurales más importantes en línea con los dictados del Consenso de Washington fue la privatización de la seguridad social. La Ley N° 24.241 (1993), estableció un sistema de dos pilares:[59] se mantenía el sistema de reparto estatal y se creaba un sistema de capitalización de gestión privada a través de empresas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) ligadas, en su gran mayoría, a los principales bancos de plaza. Este cambio significó que los aportes de los trabajadores se derivaran a esos fondos de capitalización con el consiguiente drenaje de los recursos del Estado a las AFJP.[60] El

---

58. Entre las más importantes: Ferrocarriles, ELMA (Líneas Marítimas), Teléfonos, Agua, Energía (Electricidad), Gas del Estado y, por supuesto, las empresas productoras de bienes como YPF (petróleo), Somisa (acero), etcétera.

59. Los dos pilares fueron producto de la fuerte resistencia en el Congreso a crear un sistema puro de capitalización a la chilena, que era el objetivo original del entonces ministro de Economía de la Nación, el Dr. Domingo Cavallo

60. Esta situación se fue agravando con el tiempo ya que, por un artilugio de la ley, (los que no optaban eran automáticamente derivados a las AFJP), una proporción importante de nuevos trabajadores se afiliaron a las AFJP, desfinanciando al Estado y disminuyendo los recursos para el pago de la jubilaciones vigentes. Lo más perverso de este esquema era que el Estado Nacional debía emitir deuda para ser frente a este déficit y a la vez dichos bonos eran comprados como inversión por las AFJP.

déficit generado obligó al dictado de la Ley de Solidaridad Previsional, que congelaba los haberes de los jubilados. Por otro lado, la Ley N° 24.241 amplió la edad jubilatoria (a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres) y los años requeridos para acceder a la jubilación se elevaron a 30 años de aportes. Estos cambios en los parámetros del sistema conjuntamente con el proceso de precarización y aumento del empleo no registrado en los últimos 20 o 25 años, derivaron en una fuerte reducción de la cobertura y en el valor real de las prestaciones. (Golbert y Roca, 2010)

A principios de los noventa se completó la descentralización de los servicios públicos, con la transferencia a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires de veinte hospitales y algunas instituciones especializadas[61]. La equidad, entre las distintas jurisdicciones provinciales, de la cobertura pública no fue un criterio a la hora de asignar los recursos nacionales: las provincias con mayores porcentajes de población con NBI o menor producto geográfico no recibieron necesariamente mayor proporción de recursos del gobierno central. (Maceira, 2002)

En estos años la dispersión del gasto per capita en salud entre las distintas provincias se acrecentó. En 1993 las erogaciones medias correspondientes a la provincia de Tierra del Fuego ($400) representan más de seis veces el gasto correspondiente a la provincia de Buenos Aires ($63). Esta brecha se incrementó hacia el año 2000 cuando el gasto per capita máximo correspondiente a la provincia de Santa Cruz ($344) fue siete veces el de la provincia de Corrientes ($49,9), la provincia con la menor erogación promedio (Gogna, 2004). En algunas provincias con un alto nivel de pobreza incluso se redujo el gasto en salud en ese periodo (1993/2000) como fue el caso de Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán.

Con el propósito de aumentar los recursos de los hospitales públicos, el gobierno de Menem decidió transformar los hospitales públicos en unidades autogestionadas[62]. Los hospitales públicos que adherían al régimen estaban habilitados para cobrar a las obras sociales por la atención a sus afiliados, celebrar contratos de prestación de servicios, adquirir insumos y manejar recursos de manera independiente. Hacia 1997 se estimaba

---

61. La Ley N° 21.883 de 1978, había transferido hospitales públicos a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y a la ciudad de Buenos Aires.
62. Decreto N° 578/93.

que la mayor parte de una limitada captación de fondos adicionales de los hospitales de autogestión se restringía al recupero por servicios prestados a obras sociales y no alcanzaba a capas de población de mayores recursos.[63] (Gogna, 2004)

A partir de los paulatinos cambios que fue experimentando el Ministerio de Salud en el nivel nacional, su intervención directa se vio reducida durante los años noventa a un cierto número de programas focalizados, los cuales representaban (según datos de 1996) sólo el 2,5% del gasto público total de salud. (Cortés y Marshall, 1999) Esta reducción del gasto se produjo en un momento en que, por el desempleo y/o la precarización laboral muchos trabajadores no tenían acceso a la seguridad social y debían recurrir necesariamente al hospital público para su atención en salud.

Cuadro 8. Población por tipo de cobertura. Argentina, 1997 y 2001. Porcentaje

Tipo de cobertura	1997	2001
Sólo obra social	50,3	46,7
Sólo mutual o prepaga	7,9	9,0
Obra social y mutual o prepaga	4,2	1,0
Sólo servicios de emergencia	1,3	0,4
Sector público	36,3	42,8
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, 1997 y Encuesta de Condiciones de Vida, 2001.

El gobierno de Menem también encaró una reforma en el subsector de obras sociales. Para evitar conflictos con los sindicatos, como había sucedido, en los anteriores intentos de reforma, en enero de 1993 el Ejecutivo nacional resolvió por un decreto la

63. Según estimaciones del gasto público social, los pagos de las obras sociales sólo representaban el 3% del financiamiento de los establecimientos públicos, porcentaje apenas superior al financiamiento de las familias.

desregulación de las OSS.[64] Las negociaciones con la dirigencia sindical se extendieron hasta que enero de 1997 se implementó la desregulación. Se estableció la obligación de las obras sociales de asegurar un conjunto de prestaciones básicas para todos los beneficiarios del sistema, conocido como Programa Médico Obligatorio; en caso de que el monto de los aportes de un titular no llegara a cubrir el valor de las prestaciones básicas, la Superintendencia de Seguros de Salud debía compensar a la obra social. (Anlló y Cetrángolo, 2007). Gracias a la desregulación los afiliados a las OSS tuvieron la posibilidad de optar libremente el traspaso de sus aportes a cualquiera de las obras sociales sindicales, la obligación de las obras sociales ante nuevos beneficiarios provenientes del traspaso desde otras instituciones quedó restringida a la prestación del PMO. El resultado de estas modificaciones fue la desaparición de la redistribución hacia el interior de cada obra social, quedando sólo el aporte al Fondo Solidario de Redistribución como factor de solidaridad a través del financiamiento.

Para mejorar los niveles de productividad, el gobierno consideró necesario reducir el costo laboral, que consideraba excesivo, y reducir las trabas impuestas por una rígida legislación para la contratación de mano de obra. Con este propósito el gobierno tomó una serie de medidas como la creación de un Seguro de Desempleo por Ley N° 24.013, la flexibilización de los contratos laborales, que introdujo modalidades de contratación por tiempo determinado y la reducción de las contribuciones laborales. La ley también previó el Fondo Nacional de Empleo (FNE), para financiar no sólo el seguro de desempleo sino también programas de empleo mínimo (de emergencia) tendientes a la reinserción de trabajadores desocupados mediante la capacitación y al reentrenamiento.

En 1995, la Ley de Promoción del Empleo[65] introdujo nuevas modalidades contractuales. A diferencia de las promovidas por la Ley de Empleo, estas nuevas modalidades tienen menores exigencias ya que no se requiere su registro ni tampoco la intervención de las convenciones colectivas de trabajo, favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura del período de prueba. En 1997 cerca del 17% de los puestos de trabajo existentes estaban ocupados por trabajadores a prueba, con contratos de duración determinada o eran personal de agencias.

---

64. Decreto N° 9/93.
65. Esta ley fue sancionada con el N° 24.465.

La reducción de los aportes patronales fue acordada a mediados de 1993, cuando el gobierno nacional firmó con las provincias el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Allí el Poder Ejecutivo Nacional, se comprometió a reducir la carga impositiva y previsional sobre el costo laboral. Es así que en el Decreto N° 206/93 se dispuso la disminución de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas y tecnológicas.[66]

Durante el gobierno de Menem se pusieron en marcha una serie de programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo. En el año 1995 se estaban gestionando 31 programas. Su evaluación muestra que hubo serios problemas de gestión: discontinuidad de los programas, superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los distintos programas y baja cobertura. Finalmente, la escasez de recursos, en buena parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, incidió en la calidad de los beneficios brindados. Los ingresos percibidos por los beneficiarios fueron bajos, el período en que se lo recibía muy corto y salvo en aquellos pocos programas que otorgan alguna cobertura de salud, no permitían acceder a bienes y servicios de la seguridad social. (Golbert, 1997)

En julio de 1989, a los pocos días de asumir el gobierno y cuando aún perduraban los efectos de la hiperinflación, el Dr. Menem decidió la supresión del PAN y su reemplazo por un programa que no tuviera la impronta radical. Es así que el 1° de agosto de 1989, por un decreto presidencial que lleva el N°. 400, se crea el Bono Nacional Solidario de Emergencia. El programa no repartía alimentos sino bonos canjeables por determinadas mercaderías. Para recibir este bono era necesario una declaración jurada del potencial beneficiario ante la municipalidad de hallarse en estado de necesidad alimentaria.

Pocos meses después, el bono fue derogado y sustituido por el POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias). Este programa era más amplio que el anterior, ya que no sólo brindaba alimentos sino también prestaciones sanitaria y asistencial y subsidios para cubrir las necesidades habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carencientes del

66. El porcentaje de reducción era diferente, variando entre un 30% y un 80% según la jurisdicción - menor para las regiones más desarrolladas y mayor para las zonas con menor desarrollo relativo- y estaba condicionado al compromiso de cada jurisdicción de eliminar la imposición sobre los ingresos brutos del sector.

país. El 27 de diciembre de 1989 el POSOCO fue transformado en la Ley Nº 23.767 absorbiendo los recursos del PAN y del Bono Solidario. Desde 1992 el programa es administrado por las provincias y financiado con ayuda del gobierno nacional.

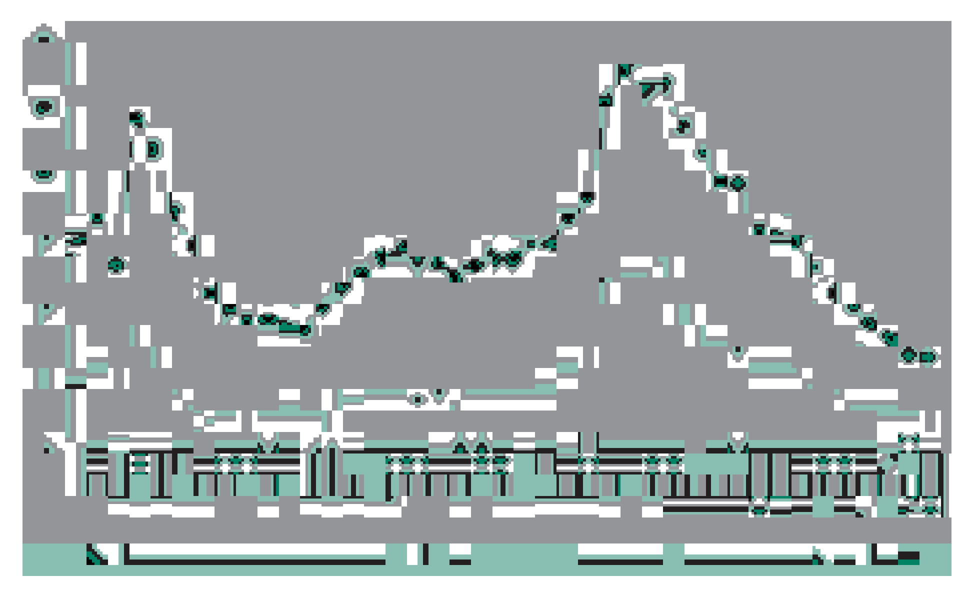
En 1994 se crea la Secretaría de Desarrollo Social como un desprendimiento del entonces Ministerio de Salud y Acción Social. La estrategia que adopta es la de diseñar una serie de programas que atendieran a distintos grupos vulnerables en consonancia con lo que el Banco Mundial postulaba en esos años. En 1996 la Secretaría de Desarrollo Social había puesto en marcha 56 programas destinados a asistir a grupos vulnerables.

Como en el caso de los programas de empleo, estos programas eran de corta duración, fácilmente sustituibles por otros similares otorgando a sus beneficiarios ningún derecho. Por otra parte, los recursos financieros eran extremadamente volátiles. La continuidad del programa dependía fundamentalmente de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios de mantenerlo.

En síntesis, tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se trabajó con la misma metodología: multiplicidad de programas, de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho y sin articulación entre los distintos organismos de Estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

Como consecuencia de las políticas públicas aplicadas cambia el mapa social de la Argentina. Mientras que las décadas de los cuarenta y los cincuenta se caracterizaron por la incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes masas de población con el consiguiente crecimiento de la clase media, en la Argentina de fines del siglo XX predomina la exclusión laboral y social y la pobreza urbana. La crisis desatada en los comienzos del milenio aumenta aún más la desocupación, la pobreza y la marginalidad llegando los niveles de pobreza al 56% de la población como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas bajo LP y LI.
Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración de la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social (MTEySS) en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y Buenos Aires City.

Capítulo VIII

La ampliación del sistema de protección social (2001/2010)



A comienzos del milenio en un marco económico que había dejado atrás la convertibilidad, se puso en marcha un nuevo esquema de crecimiento que permitió la incorporación de trabajadores al mercado formal del trabajo.

Las políticas públicas implementadas en estos años son también de un signo diferente a las del período anterior. Una activa política de fomento del empleo registrado es acompañada por una política social orientada a incluir en el sistema de la seguridad social a aquellos que, a lo largo de por lo menos las últimas tres décadas, fueron quedando en los márgenes.

La arena política

En 1999 el candidato de la Alianza[67], Fernando de la Rúa, ganó las elecciones presidenciales. Pese a las crecientes dificultades económicas, el nuevo gobierno decidió mantener la convertibilidad. Luego de un breve pero conflictivo paso por el Ministerio de Economía de José Luis Machinea, el gobierno convocó a Domingo Cavallo para que se haga cargo nuevamente de la conducción de la cartera económica. Fiel a su ideología y por segunda vez en una década, el ministro volvió a tomar los ahorros privados de ciudadanos depositados en bancos para hacer frente a la falta de recursos. Se implementaron nuevas formas de endeudamiento público como el "blindaje" y el "megacanje"[68] con la anuencia y apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y FMI) y de la banca privada extranjera, que llevó el endeudamiento del país a niveles insostenibles. En pocos meses, este esquema se torno explosivo, desencadenando una crisis económica, política y social sin precedentes en la Argentina que obligó a De la Rúa a renunciar a su cargo.

Como el cargo de vicepresidente estaba acéfalo, hubo de reunirse la Asamblea Legislativa para elegir la sucesión presidencial. Luego de algunos intentos frustrados, la elección recayó finalmente en Eduardo Duhalde. Una de sus primeras medidas –decisión inevitable ya que los mercados lo habían anticipado– fue la devaluación de la moneda. El fin de la convertibilidad dejó un tendal de deudas en vastas capas de la población y profundizó la distribución regresiva del ingreso. La pobreza alcanzó a cerca del 55% de la población y la indigencia a más de un 25%.

---

67. La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación se conformó en 1997 como el fruto de un acuerdo electoral entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO (Frente del País Solidario). La Alianza se disuelve poco tiempo después de la renuncia de De la Rúa en diciembre de 2001.

68. El "megacanje" tuvo lugar en medio la crisis económica, consistió en postergar los vencimientos de diversas deudas que tendrían lugar entre 2001 y 2005 y se pasaran al 2006 a 2030. Como compensación por dicha postergación los intereses de la deuda fueron aumentados de forma significativa. En 2006 se inicia una causa judicial por esta operación. El blindaje, por otra parte, se refiere al "salvataje" por parte del FMI a través del otorgamiento de préstamos a la Argentina para cubrir las necesidades de financiamiento sin recurrir a los mercados internacionales de crédito.

Nuevas estrategias sociales

En este escenario el Gobierno nacional impulsó la puesta en marcha de un programa de transferencias de ingresos condicionados destinado a jefes y jefas de hogares desocupados, en medio de un ambiente político convulsionado. En menos de dos meses de implementación el programa, que otorgaba $150 por familia, cubrió a más de dos millones de personas. Como consecuencia de este rápido crecimiento de la cobertura el gobierno se vio obligado a cerrar la inscripción de beneficiarios, no cumpliendo con el objetivo de universalización establecido en su diseño. De todas maneras, en términos relativos, en plan fue el más importante en cuanto a cobertura de la población vulnerable de América latina, permitiendo a estos sectores solventar sus necesidades más elementales. El PJJHD se destacó, también, por la alta participación de mujeres: más del 65% de los beneficiarios lo eran.

La presencia de instancias municipales y actores sociales no gubernamentales que tuvieron una activa participación en el programa fueron los que posibilitaron su rápida implementación. Los actores involucrados en su gestión, en el que se destacan las organizaciones de desocupados (los "piqueteros") y los Consejos Consultivos Locales, y la activa participación que tuvieron, constituyen otra peculiaridad de este programa.

En el área de salud, el gobierno de Duhalde también introdujo novedades. La política de medicamentos, específicamente el programa Remediar, y la Ley de Salud Reproductiva son ejemplos de estos cambios.

La política de medicamentos estuvo basada en tres pilares: 1) la prescripción por nombre genérico, 2) la financiación selectiva y 3) la provisión pública para sectores de la población sin cobertura sanitaria ni recursos.

Con el uso del nombre genérico se buscaba lograr una mayor competencia por precio entre las distintas alternativas comerciales de un mismo tipo de medicamento. La financiación selectiva enumera cuáles medicamentos deben ser incluidos en la financiación pública o colectiva -obras sociales-. Para ello, se dispuso la reforma del Programa Médico Obligatorio (PMO) obligando al sistema de seguridad social y a las empresas de medicina prepaga a cubrir un listado de 216 medicamentos ambulatorios. El tercer componente es para beneficio de las personas que dependen exclusivamente del sistema de salud público. Es decir, se focaliza en la población que por estar desempleada

o con empleo precario no cuenta con una cobertura formal en salud y, por lo tanto, debe comprar los medicamentos a precios más caros. Este programa denominado Remediar, incluye a las 24 provincias, así como también a alrededor de 2.000 gobiernos municipales. Las provincias han suscripto un Convenio de Adhesión al Programa de Medicamentos, habiendo sido acordada su participación en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA).

En 2002 se promulgó la Ley Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR) garantizando el acceso libre y gratuito a información y servicios de salud sexual y reproductiva para toda población[69]. De esta manera se busca, tal como se dice en el artículo 2°, alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable, con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; prevenir embarazos no deseados, promover la salud sexual de los adolescentes, así como contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/SIDA y patologías genitales y mamarias y potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.

Las prestaciones de este programa fueron incorporadas en el Programa Médico Obligatorio (PMO), en el nomenclador nacional de prestaciones médicas y en el nomenclador farmacológico e incorporadas a los servicios de salud del sistema público, de la seguridad social de salud y de los sistemas privados las incorporarán a sus coberturas, en igualdad de condiciones con sus otras prestaciones.[70]

Luego de la muerte de dos activistas sociales, el presidente Duhalde decidió dar por terminado su gobierno y hubo, por lo tanto, que hacer un nuevo llamado a elecciones. En éstas, que se realizaron en el 2003, triunfó el candidato oficial, el Dr. Néstor Kirchner.

Los cambios instrumentados en la política económica permitieron una rápida, y para algunos inesperada, recuperación de la economía y con ello una reducción de las tasas de desempleo y de pobreza. Con mejores perspectivas económicas, el gobierno comenzó a

69. Ley N° 25.675 de creación del Programa Nacional de Reproducción Sexual y Procreación Responsable, aprobada por el Congreso de la Nación el 30 de octubre de 2002.
70. Para más información ver: Salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: Salud pública y derechos humanos, Nuevos documentos CEDES 2003/15.

intervenir en el campo de las políticas de protección social. Se otorgaron aumentos a las jubilaciones mínimas que subieron, entre 2003 y 2005, 13 veces, lo que significó una recuperación en términos reales del 230% (58% considerando los índices de precios más desfavorables).

Después de 10 años de congelamiento, se volvió a reunir el Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo. Este organismo, de carácter tripartito (gobierno, sindicatos y cámaras empresarias) modificó los niveles del salario mínimo, que fueron ajustándose año por año. Hubo también aumentos salariales que en un principio fueron no remunerativos y que posteriormente se incorporaron al salario, sirviendo como piso para las discusiones salariales en la negociación de los convenios colectivos. (Roca, 2005)

Con la economía en franco crecimiento, el desempleo en baja y con la convicción que "la mejor política social es la generación de empleo", el gobierno se propuso desactivar el programa Jefes y ubicar a sus beneficiarios en distintos programas. Las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social con menores de 19 años a cargo serían atendidas por el Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos considerados como "empleables" deberán ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social[71].

El Plan Familias por la Inclusión Social es considerado como el "heredero" del Jefes.[72] Dado que es un programa de transferencia de ingresos condicionado, a cambio del subsidio otorgado a las familias se exigía el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores y controles bimestrales para las mujeres embarazadas y la regularización de la escolaridad de los niños y niñas. A diferencia de otros programas similares implementados en América latina, como el Bolsa Familia en Brasil o el Oportunidades en México, sus beneficiarios no fueron seleccionados especialmente para este programa, sino que provienen de antiguos programas como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Es decir, que no se intentó ampliar el número de beneficiarios incorporando nuevas familias: los beneficiarios eran los que, en su momento, lo fueron del Jefes.

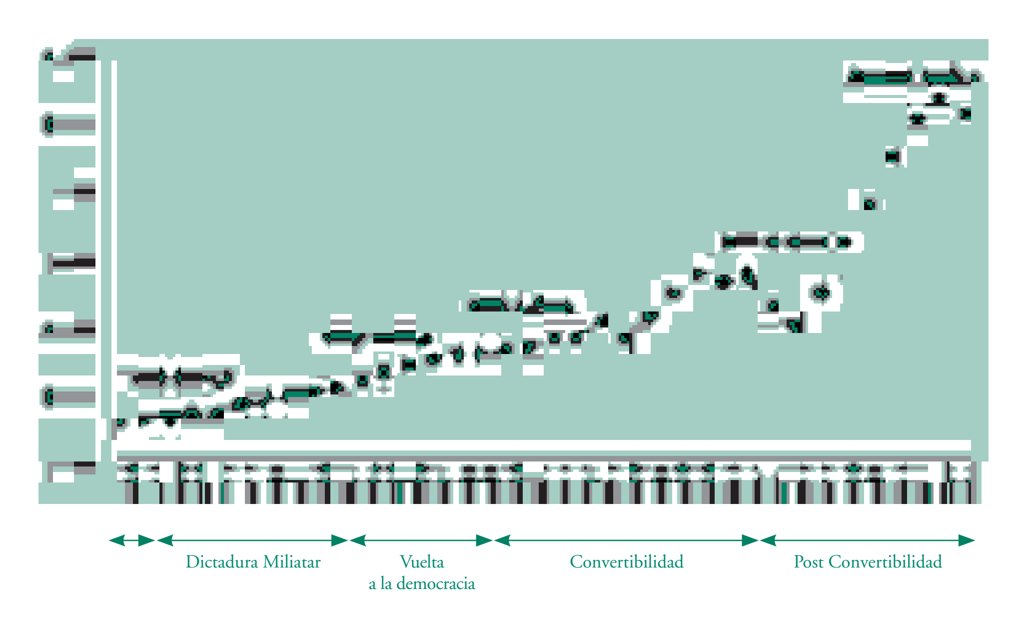
---

71. Es en el Decreto N° 1.506/04 donde se establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según las "condiciones de empleabilidad" de los mismos.

72. El Plan Familias es una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), creado en 1996. Este programa estaba focalizado en los siguientes grupos vulnerables: jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados y población indígena, todos ellos viviendo en grandes conglomerados urbanos. A comienzos de 2002 el gobierno nacional reformuló este programa incorporando un componente de transferencias directas de ingreso denominado IDH.

En 2004, como parte del cumplimiento del compromiso de reducción de los índices de mortalidad infantil y materna acordados en las Metas del Milenio, el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación lanzó el Plan Nacer. Este plan que se encuadra en el Plan Federal de Salud, funciona como Seguro Materno Infantil Provincial y está destinado a las embarazadas (hasta 45 días posteriores al nacimiento del bebé) y a niños y niñas menores de 6 años, que no posean cobertura social explícita. El seguro incluye una serie de beneficios definidos por un nomenclador (seguimiento del embarazo y de la salud infantil, cobertura de vacunación, etc.) a ser prestados por efectores seleccionados por cada provincia. Por cada consulta y práctica médica prestada, el efector recibe recursos para mejoras edilicias, compras de equipamiento y aumentos de la calidad de atención. Cada prestador tiene la capacidad para decidir en qué invertir dichos fondos, siempre y cuando apunten a mejorar el cuidado la salud de la población. (Soledad Yañez, 2009)

Gráfico 3. Evolución de aportantes al Sistema Nacional de Seguridad Social. En miles de personas 1974-2009 (a valores de diciembre de cada año)



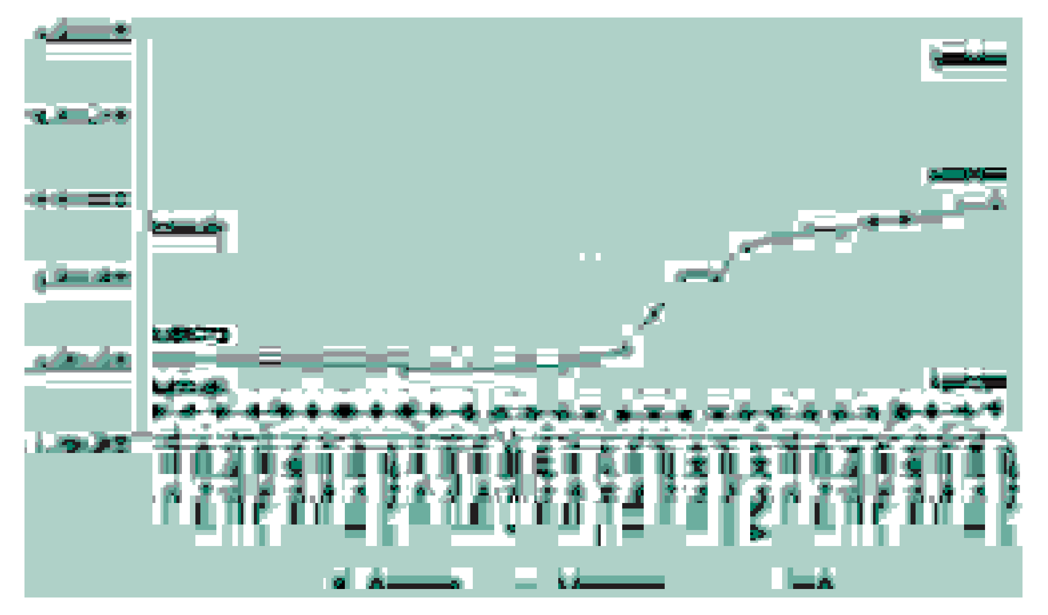
Fuente: Dirección General de Recaudación Previsional (DGRP) y SGI (de 1974 a 1993) y Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) y Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (de 1994 a 2009).

Cambios en el Sistema de Protección Social

En el campo de la seguridad social, a partir del año 2007 comienzan a tomarse una serie de medidas con el objetivo de reparar los efectos del proceso de exclusión social generado, en buena medida, por la política neoliberal de los noventa.[73] En este marco se inscribe la sanción de la Ley N° 25.994 que establece una moratoria para que aquellas personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social puedan acceder al beneficio previsional. Con esta medida más de 2 millones de personas mayores de 60 en el caso de las mujeres y de más 65 años en el caso de los hombres, pudieron acceder a la jubilación mínima pagando una cuota mínima durante cinco años. Estos nuevos jubilados representan más del 45% del total de jubilados y pensionados del sistema. (Roca y Bourquin, 2007)

Como puede observarse en el gráfico siguiente, el número de beneficios prácticamente se duplicó. Este aumento en el número de jubilaciones permitió incrementar la tasa de cobertura del sistema a casi el 90% de la población mayor de 60 años, el porcentaje más alto desde que se inició el sistema de seguridad social.

Gráfico 4. Evolución de jubilaciones y pensiones por el SIPA
Período 1er Trim. 2003 al 1er Trim. 2009



Fuente: elaboración de la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

73. Los que habían pertenecido a empresas públicas privatizadas en los ´90, o trabajadores en negro o que pasaron de la situación de empleos registrados a trabajos precarizados, o aquellos que por la mayor exigencia en el número de años de aportes no habían podido llegar a obtener un beneficio previsional o personas que por diferentes situaciones familiares no pudieron participar activamente en el mercado de trabajo.

La Ley N° 26.222 del año 2008, de libre opción, permitió a los trabajadores volver al sistema público de reparto, modificando la restricción que estaba vigente en la Ley N° 24.241. (Roca, 2008)

La Ley 26.425, aprobada durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, eliminó el sistema de capitalización e instituyó nuevamente como sistema único de la seguridad social el público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) basado en la solidaridad, tanto intergeneracional como intrageneracional, y en la equidad. La eliminación del sistema de capitalización le permitió al Estado argentino recomponer los recursos públicos y recuperar los ahorros de los trabajadores para contribuir, entre otros aspectos, a la conformación de un Fondo de Garantía del Sistema. Esta ley fue sancionada por el Parlamento por amplia mayoría de sus representantes.

En octubre de ese año, se sanciona asimismo la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, que instituyó un sistema y una fórmula de actualización de las prestaciones para elevar los haberes dos veces por año (marzo y setiembre) de forma automática.[74] En términos porcentuales, los aumentos significaron un incremento de los haberes, desde marzo de 2009 al mismo mes de 2010, de cerca del 30%. (Golbert y Roca, 2010)

La Asignación Universal por Hijo

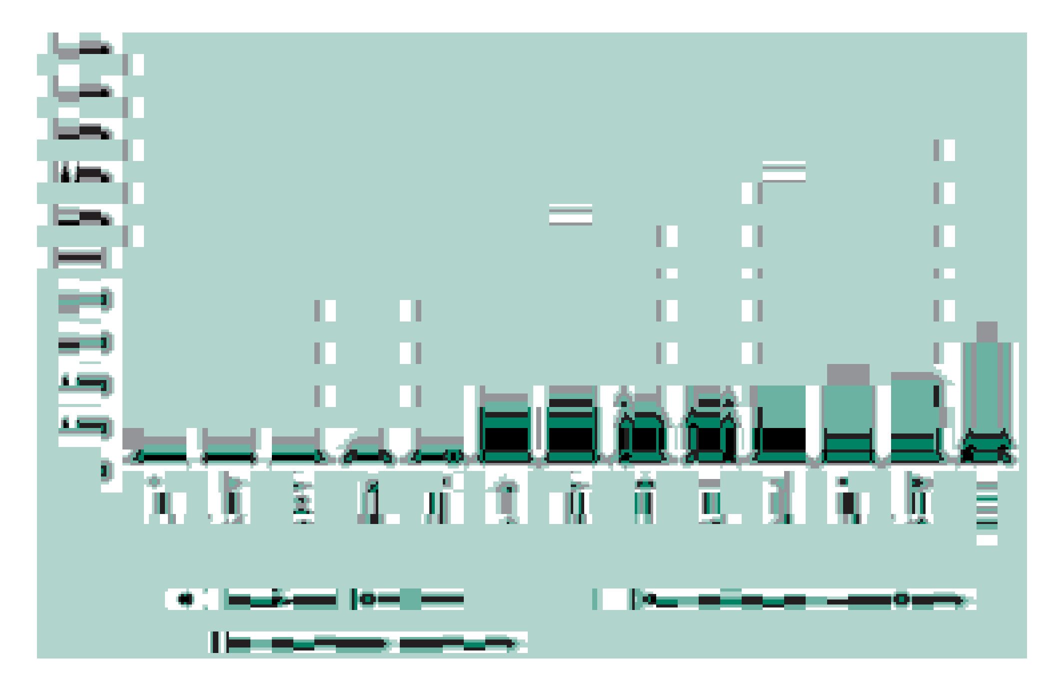
En octubre de 2009 el gobierno tomó una decisión clave para el sistema de protección social. El Decreto N° 1.602 de octubre de 2009 instituyó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Gracias a este decreto, cerca de 5 millones de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años reciben un beneficio equivalente a $180 cada uno. El decreto, que introduce modificaciones a la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares, lo encuadra dentro de los derechos de la seguridad social: la asistencia a los niños ya no depende de la buena voluntad de los gobiernos ni de los recursos financieros disponibles.[75]

---

74. Este sistema se instrumenta a partir de una fórmula que incluye la evolución salarial y la de los recursos totales del sistema de seguridad social, tanto los provenientes de aportes y contribuciones cuanto de impuestos o rentas generales.
75. Entre los considerandos del decreto se dice que el marco del régimen nacional de asignaciones familiares era la forma más adecuada y consistente de complementar el sistema contributivo (que abarca a los trabajadores asalariados formales), con uno no contributivo, convirtiendo a la AUH en un beneficio de pleno derecho y con el financiamiento adecuado y fijado en la propia ley.

Esta medida –tendiente a corregir inequidades surgidas de un mercado de trabajo que pese a las mejoras en materia de empleo de los últimos años todavía mantiene ciertos rasgos de precariedad y exclusión– permitió, en una primer etapa, cubrir a cerca de 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones hogares.

Gráfico 5. Evolución de los beneficios del sistema de protección social según tipo de política (en miles de beneficios)



Fuente: Elaboración de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales en base a datos de las secretarías de Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Anses.

El complejo trayecto que, a lo largo de doscientos años, recorrieron las políticas destinadas a brindar protección social a la población, aún no se ha completado. Los cambios políticos, económicos y laborales ocurridos en estos años con el consiguiente impacto en la estratificación social colocan, en el escenario del Bicentenario, desafíos distintos a los que se planteaban a comienzos del siglo XX. Si hace cien años se comenzaban a construir un sistema para brindar protección a los trabajadores y a mediados del siglo

pasado la Argentina parecía haberlo logrado, las políticas sociales y económicas puestas en marcha a finales del milenio desataron un proceso de exclusión social que cambió la fisonomía de un país que se jactaba de su extensa clase media. Hoy este sistema debe buscar nuevas herramientas que permitan la incorporación de todos aquellos que fueron quedando en los márgenes. La asignación universal por hijo parecería que está señalando el nuevo rumbo a seguir.

Bibliografía

- Acha, Omar (2008). “Dos estrategias de domesticación de la mujer joven trabajadora.” En Barry Carolina, Ramaciotti Karina y Valobra Adriana (eds.), *La fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión.* Buenos Aires, Biblos.

- Alfonsín, Ricardo (2004). *Memoria política: transición a la democracia y derechos humanos.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Alonso, Aurelia (1943). “Asistencia a la madre desamparada”. En I*nfancia. Revista de la Asociación Médica de la Casa de Expósitos.* Buenos Aires, Año VII, Nº 3.

- Altamirano, Carlos (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973).* Buenos Aires, Ariel.

- Andrenacci, Luciano, Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel (2004). “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1945-1955)”.En Bertranou Julián, Palacio Juan Manuel y Serrano Gerardo (Comp.): *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina.* Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Anlló, Guillermo y Cetrángolo, Oscar (2007). “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”. En Bernardo Kosacoff (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002/2007.Buenos Aires,* CEPAL, pp. 395-426.

- Armus, Diego (2007). “Un médico higienista buscando ordenar el mundo urbano argentino de comienzos del siglo XX”, en *Salud Colectiva,* 3(1):71-80.

- Arza (2010). “La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado Susana: El costo social del ajuste (1976-2002), Buenos Aires, EDHASA, 2010.

- Ballent, Anahí (2004). Banco Hipotecario Nacional. En Liernur Jorge Francisco y Aliata Fernando: *Diccionario de arquitectura en la Argentina: estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades* (pp. 122-126). Buenos Aires, AGEA.

- Ballent, Anahí (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955.* Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

- Belmartino, Susana (2005). *La atención médica en el siglo XX: instituciones y procesos.* Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

- Bertolo, Maricel (2005). "Trabajo femenino en Argentina, primeras expresiones legislativas", presentada en el séptimo congreso de Aset [On line]. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/7/18007.pdf

- Bialet Massé, Juan (1985). *Informe sobre el estado de la clase obrera.* Madrid: Hyspamerica, Biblioteca de Nuestro Siglo.

- Biernat, Carolina y Ramaciotti, Karina (2008). "La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)", en *Historia, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro.15, N°.2, abr.-jun, p. 331-351.

- Botana, Natalio R. (1977). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916.* Buenos Aires: Sudamericana.

- Bunge, Alejandro Ernesto (1940). *Una nueva Argentina.* Buenos Aires: G. Kraft.

- Campos, Martín (2006). "La política social argentina en el período 1915-1931". Mimeo.

- Canitrot, Adolfo (1979). "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976". Buenos Aires, Estudios Cedes, N° 2, 6.

- Canitrot, Adolfo (1983). "Orden social y monetarismo". Buenos Aires, Estudios Cedes, N° 4, 7.

- Carrillo, Ramón (1950). *Financiamiento de la salud pública.* Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.
- Carrillo, Ramón (1954). "El espíritu del Segundo Plan Quinquenal y la acción del Ministerio de Salud Pública". En J.D. Perón, et. al. E*l segundo Plan quinquenal de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Hechos e ideas.
- Cavarozzi, Marcelo (1984). Sindicatos y política en Argentina. Buenos Aires: *Estudios CEDES.*
- Cetrángolo, O. y Golbert, L. (1995). Desempleo en la Argentina: magnitud del problema y políticas adoptadas. *Serie de Estudios* N°8. Buenos Aires, CECE.
- CGT (1964). *Hacia el Cambio de Estructura.* Buenos Aires.
- CGT (1965). *La CGT en Marcha.* Buenos Aires.
- Ciafardo, Eduardo (1990). "Las damas de beneficencia y la participación de la mujer en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1920", en: *Anuario IEHS*, N° 5, Tandil, pp. 161-170.
- Ciafardo, Eduardo (1992). Los niños en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, N° 361.
- Cirvini, Silvia (1991). De la hacienda de los potreros a la bodega y viñedos. Panquehua (Mendoza-Argentina). Xama, Nº 4-5.
- Correa Luna, Carlos (1923). *La Sociedad de Beneficencia de la Capital. Origen y desenvolvimiento,* 1823-1923, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.
- Correa Luna, Carlos (1925). *Historia de la Sociedad de Beneficencia,* Tomo II, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Asilo de Huérfanos.
- Cortés Conde, Roberto y Gallo, Ezequiel (1967). *La formación de la Argentina moderna.* Buenos Aires, Paidós.

- Cortés, Rosalía y Marshall Adriana (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90". En: *Desarrollo Económico*, 39(154).

- De la Fuente, Horacio (sin fecha). "Joaquín V. González, el primer iuslaboralista argentino".
  Disponible en: http/institutojvgonzalez.buenosaires.edu.ar/instituto/jvg2.htm

- De Riz, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966-1976.* Buenos Aires, Sudamericana, p.20.

- Del Campo, Hugo (2005). Sindicalismo y peronismo: los comienzos de un vínculo perdurable. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, p. 210.

- Demaría, Viviana y Figueroa, José (sin fecha). *10.903: la ley maldita* Disponible en: http://www.revistaelabasto.com.ar/10903LeyMaldita.htm

- Departamento Nacional de Trabajo (1913). "La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso", en BDNT, Nº 22, febrero. pp. 383 a 397.

- Doyon, Louise M. (1984). La organización del movimiento sindical peronista 1946-1955. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 94, julio./ septiembre, pp. 203-234.

- Doyon, Louise M. (2002). "La formación del sindicalismo peronista". En: Juan Carlos Torre (director), *Los años del peronismo (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, Nueva Historia Argentina, tomo VIII, pp. 357-404.

- Doyon, Louse (2006) *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

- Falcón, Ricardo (2004). "Políticas laborales y relación Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)". En: Juan Suriano (Comp.): La cuestión social en la argentina, Buenos Aires, La Colmena.,pp.111-125.

- Feldman, Jorge, Golbert, Laura y Isuani, Ernesto A. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.

- Flier, Patricia (2000). El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible. En: Panettieri José (Comp.): *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, (pp. 119-154). Buenos Aires, Eudeba.

- Gaudio, Ricardo y Pilone Jorge (1983). "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943", en: *Desarrollo Económico*, vol. 23, Nº 90, Buenos Aires, julio/septiembre, pp. 255-286.

- Gaudio, Ricardo y Pilone, Jorge (1984). Estado y relaciones laborales. En *Desarrollo Económico*, N° 94, julio/setiembre.

- Gaudio, Ricardo y Domeniconi, Héctor (1986). Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática. En *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 103, octubre/diciembre.

- Garguin, Enrique (2000). "Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916.1930". En J. Panettieri (Comp.): *Argentina: trabajadores entre dos guerras.* Buenos Aires, Eudeba, pp. 87-117.

- Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián (2002). De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo. En Torre Juan Carlos (director): *Los años del peronismo (1943/1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, pp. 125-205.

- Germani, Gino (1955). *Estructura social de la Argentina.* Buenos Aires: Raigal.

- Girbal Blacha, Noemí (2003). La junta nacional para combatir la desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en los años treinta. *Estudios del Trabajo*, Nº26, segundo semestre.

- Golbert, Laura (1996). "Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales", en: CECE, *Serie de Estudios*, N° 12, Buenos Aires.

- Golbert, Laura (1997). "La protección al desocupado: una cuestión pendiente", en CECE, *Serie de Estudios*, N°19. Buenos Aires.

- Golbert, Laura (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, CLACSO.

- Golbert, Laura (2008). “Las políticas sociales antes y de después de la Fundación Eva Perón”. En: Barry Carolina, Ramacciotti Karina, Valobra Adriana (eds.): La *Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires: Biblos., pp. 19-43.

- Golbert, Laura (2009). “Notas sobre los orígenes del sistema de bienestar en Argentina. El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, en Barba Carlos Solano, Ordoñez Barba Gerardo y Valencia Lomelí Enrique (Comp.): *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara y Colegio de la Frontera Norte.

- Golbert, Laura y Roca Emilia (2010). “La seguridad social: una mirada desde el bicentenario”. En: *Revista de trabajo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Guy, Donna (2000), “La ‘verdadera historia´ de la Sociedad de Beneficencia”, en: José Luis Moreno (Comp.), La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social. Bs. .As, siglos XVII a XX, Trama editorial. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp.321-341.

- Horowitz, Joel (2004). *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón*, 1930-1946. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Iacobuzio, Antonio (2003). “El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)”, Tesis de Maestría presentada en FLACSO/Argentina, julio.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo y Secretaria de Desarrollo Social, Encuesta de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1997

- Instituto Nacional de Estadística y Censo, Encuesta de Condiciones de Vida, Buenos Aires, 2001

- Isuani, Ernesto y Mercer, Hugo (1986). “La fragmentación institucional del sector salud en Argentina. ¿Pluralismo o irracionalidad?”. En: *Boletín Informativo Techint*, Nº 244.

- James, Daniel (2004). *Cuadernos Argentinos.* Buenos Aires: Manantial, p. 55.

- Jaureguiberry, Luis María (1957). E*l artículo nuevo. (constitucionalismo social)*, Santa Fe, Librería Editorial Casellvi.

- Kabat (2003). "La Ley 10505 y el salario mínimo para los trabajadores a domicilio (Buenos Aires, 1918/1930)", ponencia presentada en el sexto Congreso de Aset.

- Katz, Jorge y Muñoz Alberto (1988). *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad.* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Lattes, Alfrefo (1973). Las migraciones en la Argentina entre mediados del siglo XIX y 1969. En: *Desarrollo Económico*, N°48, Vol.12, enero-marzo, pp. 849-865.

- Liernur, Jorge Francisco (2004). Comisión Nacional de Casas Baratas. En Liernur Jorge Francisco y Aliata Fernando: *Diccionario de arquitectura en la Argentina: estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, Buenos Aires, AGEA.pp. 133-138).

- Lobato, Mirta Zaida (1997). "El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía", en: *Estudios Sociales, Revista universitaria semestral*, año VII, N°12, Santa Fe, 1er semestre, pp. 41-58

- Lobato, Mirta Zaida (2007a). "Historia de las instituciones laborales en la Argentina: una asignatura pendiente". En: *Revista del Trabajo* [On line], año 3, N°4, enero – noviembre. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04_revistaDeTrabajo.pdf

- Maceira, (2002), Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentina. Serie Seminarios y Salud Pública, WP7, Buenos Aires, Centro de Estudio y Sociedad, 2002.

- Martínez, Gonzalo (2007). *La industrialización de las viviendas de interés social.* Tesina [On line], Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/196_martinez.pdf

- Marshall, Adriana y Perelman, Laura (2004). "Sindicalización: incentivos en la normalización laboral", en: *Cuadernos del Instituto de Desarrollo Social* (IDES), N°4, agosto.

- Ministerio de Asistencia Social y Salud (1966). "Política sanitaria y social: 12 de octubre de 1963 – 31 de diciembre de 1965", Buenos Aires.

- Ministerio de Bienestar Social (1968). *Digesto de promoción y asistencia a la comunidad.* Buenos Aires, Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad.

- Ministerio de Bienestar Social (1970). Tasas de mortalidad infantil, jurisdicciones de Argentina, años 1961-1970. Buenos Aires, Ministerio de Bienestar social.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1934). *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social.* Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). Libro Blanco de la Seguridad Social, Buenos Aires.

- Moreno, José Luis (2009). *Eramos tan pobres...: de la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.

- Naciones Unidas (1963). *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional: informe del Grupo Especial de Expertos designado por el secretario general de las Naciones Unidas.* Nueva York.

- Naciones Unidas (1972). *Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad.* Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

- Ozlack, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, HUMANITAS-CEDES.

- Palacios, Alfredo (1938). *El dolor argentino*. Buenos Aires, Editorial Claridad.

- Panettieri, José (1984). *Las primeras leyes obreras*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Pastoriza, Elisa (1993). *Los trabajadores de Mar del Plata en vísperas del peronismo*. Buenos Aires, CEAL.

- Paterlini de Koch, Olga (1984). “Ingenios azucareros de Tucumán: condiciones de vida y estructura del hábitat”. En Armus Diego et al S*ectores populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.

- Perón, Eva (2003). *La razón de mi vida.* Buenos Aires, C. S. Ediciones.

- Plan Quinquenal del Gobierno del Presidente Perón 1947-1951. Buenos Aires, s.e.s.f.

- Pita, Valeria (Mimeo). *Política y conflicto en torno al brazo asistencial del Estado.* Buenos Aires, 1880-1910.

- Plotkin, Mariano (1993). *Mañana es San Perón*, Buenos Aires, Ariel.

- Prol, María Mercedes (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”, ponencia presentada en las IX Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 24, 25 y 26 de septiembre. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/Mercedes

- Ramacciotti, Karina (2010). “La atención sanitaria argentina entre la caridad y el derecho (1880-1955)”, en Adrián Canelotto (Comp.): Medicalización y sociedad. *Lecturas críticas sobre un fenómeno en expansión.* Buenos Aires, UNSAM Edita. También disponible en: www.obsevatorio.gov.ar/específicos.

- Ríos, Julio César y Talak Ana María (1999). “La niñez en los espacios urbanos (1890-1910)”, en Devoto Fernando y Madero Marta (Eds.): *Historia de la vida privada en la Argentina*, (pp. 89-108), Buenos Aires, Taurus. p. 156.

- Roca, Emilia (2005). “Mercado de trabajo y seguridad social”, *Revista de Trabajo N° 1.* Año I, N° 1.

- Roca, Emilia y Bourquin M. (2007). “Las modificaciones al sistema previsional argentino. ¿Indicios de universalización?”.En *Estudios de la Seguridad Social*, N° 100, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Oficina Regional para América Latina.

- Roca, Emilia (2008). "Evolución de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo" en: M. Novick / G. Perez Sosto, (Compiladores) *El Estado y la reconfiguración de la protección social*, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social/ Instituto Di Tella/Cátedra UNESCO, Buenos Aires.

- Roca, E. y Moreno, J. M. 2000 El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social en Carpio, J.; Klein, E. y Novacovsky, I. (comps.) Informalidad y exclusión social (Buenos Aires: SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica).

- Rock, David (1972). "Lucha civil en la Argentina. La semana trágica de enero de 1919", en *Desarrollo Económico*, Julio 1971/ Marzo 1972, N° 42/44, pp. 165-215.

- Rofman, Rafael, Grushka Carlos y Chebez Víctor (2001, 5-9 de noviembre). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.

- Ross, Peter (1988). Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955; Tesis de Doctorado; Sidney, University of New South Wales.

- Romero, José Luis (1965). *El desarrollo de las ideas en la sociedad Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Roulet, Elva (2004). "A manera de epílogo. La gestión de gobierno de Raúl Alfonsín: desafíos y respuestas". En Alfonsín, Ricardo (2004): *Memoria política: transición a la democracia y derechos humanos* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 269-338.

- Sábato, Hilda (2002). Capítulo dos (1860-1929). En Di Stefano, Roberto, Sábato Hilda, Romero Luis Alberto y Moreno José Luis, *De las Cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina (1776–1990)*. pp. 99-166. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/romero

- Sánchez, Pedro (1984). *La presidencia de Illia.* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, N°26.

- Sigal, Víctor (1986). “Aspectos de la implementación de una política pública: el caso PAN”, INAP, Buenos Aires.
- Sociedad de Beneficencia (1936). *Decreto de creación de la Sociedad de Beneficencia.* Buenos Aires, Péuser.
- Soprano, Germán E. (2000). “El Departamento Nacional del Trabajo y sus proyectos de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo 1907-1943”, en José Panieteri: *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 31-53.
- Spinelli, María Estela (sin fecha). El proyecto desarrollista como intento de superación del conflicto peronismo-antiperonismo (1955-1958): crecimiento y endeudamiento [On line]. En historiapolítica.com. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/Spinelli [último acceso: 5/7/2010]
- Tenti Fanfani, Emilio (1987). “Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 248, Julio-Agosto.
- Tenti Fanfani, Emilio (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Nº 255.
- Terán, Oscar (1987). *Positivismo y nación en la Argentina.* Buenos Aires, Puntosur.
- Terán, Oscar (2000). *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910): derivas de la “cultura científica”.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tobar, Federico (2001). Breve historia de la prestación del servicio de salud en la Argentina Disponible en: http://www.isalud.org/documentacion/Breve_historia
- Torre, Juan Carlos (1974). “La democracia sindical en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 55, octubre/diciembre, pp. 531-543.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza Elisa (2002). “La democratización del bienestar”. En J. C. Torre (Dir.): *Los años del peronismo (1943-1955)*, Buenos Aires, sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, pp. 257-312.

- Torre, Juan Carlos (en prensa). “Transformaciones de la sociedad argentina (1910/1920)”, en: *Balance de un siglo*, Rusell Roberto (Comp.): Editorial Taurus.
- Unsain, Alejandro (1952). *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Veronelli, J.C. (2004). Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina. Organización Panamericana de la Salud, Argentina, tomo 1 y tomo 2. p. 301.
- Virasoro, Rafael (1971). *La Forestal Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Ware, Caroline (1966). “Criterios para el análisis de propuestas para el desarrollo de la comunidad”. En *Desarrollo de la Comunidad: teoría y práctica* (pp. 263-295). México. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wilde, Eduardo (1895). Obras completas. Buenos Aires, tomo II.
- Yañez, Sabrina Soledad (2009). El problema de morir por ser (o no ser) madre en la pobreza. Un análisis de los alcances y las grietas del Plan Nacer Argentina. Ponencia presentada en la VIII Conferencia Iberoamericana sobre Familias - II Conferencia Nacional sobre Familias. Buenos Aires. 25, 26 y 27 de noviembre.
- Yujnovsky, Oscar (1974). Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914. *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 54, julio-septiembre, pp. 327-372.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, GEL.
- Ziccardi, Alicia (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. 1963-1973*, Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella. Enero.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1980-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.

Fotografías

Tapa

1. Abril 1924 - Casa ocupada por inmigrantes. Archivo Caras y Caretas. **Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos. Argentina.**

2. Mayo 1969 - El Cordobazo **Extraída de Internet. Períodico del Movimiento de la Juventud Peronista de Parana.**
   http://www.lavozdelajp.com/v3/nota.php?id=181

3. 1982 - Marcha por la vuelta a la democracia cuya consigna era Pan, Paz y Trabajo. **Archivo Fotográfico de Télam S.E.**

4. Septiembre 2010 - Asignación Universal por Hijo puesta en Marcha - Entrega de libretas de la Asignación Universal por Hijo en el club Atlanta. **Galería de Imágenes de la Administración Nacional de la Seguridad Social.**
   http://www.anses.gob.ar/prensa/galeria/

5. Evita en un acto junto a los trabajadores. **Extraída de internet. Blog de la Fundación vamos juntos.** http://www.vamosjuntos.org.ar/seccion.php?id=000065

Capítulo I

6. Diciembre 1906 - Patronato de la Infancia. Comisión de Damas en el Pabellón de las Rosas. **Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos. Argentina.**

Capítulo II

7. Agosto 1923 – Niños asilados recibiendo pan para el desayuno en el Patronato de la Infancia. **Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos. Argentina.**

Capítulo III

8. 10 julio 1933 – Reparto de ropa y víveres entre los pobres. "7 camiones de 2 ´Noticias Gráficas´ llegaron ayer a los barrios más pobres de la ciudad, llevando gran cantidad de víveres, camas, frazadas, ropas, cigarrillos, etc., que repartimos entre los necesitados." **Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos. Argentina.**

Capítulo IV

9. Octubre 1952 - Concentración de trabajadores frente a la Confederación General del Trabajo en el Día de la Lealtad. **Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos. Argentina.**

Capítulo V

10. Mayo 1969- El Cordobazo - **Archivo Fotográfico de Télam S.E.**

Capítulo VI

11. 1982 - Marcha por la vuelta a la democracia cuya consigna era Pan, Paz y Trabajo - **Archivo Fotográfico de Télam S.E.**

Capítulo VII

12. Septiembre 2010 - Asignación Universal por Hijo puesta en Marcha - Entrega de libretas de la Asignación Universal por Hijo en el club Atlanta. **Galería de Imágenes de la Administración Nacional de la Seguridad Social.**
http://www.anses.gob.ar/prensa/galeria/